

2. CATALUÑA

2.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA

A cargo de Joan Vintro

Ley 1/2000, de 30 de marzo, de modificación de la Ley 13/1989, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña, del Decreto legislativo 1/1991, por el que se aprueba la refundición de las leyes 3/1985 y 21/1990, de la Comisión Jurídica Asesora, y de la Ley 7/1996, de organización de los servicios jurídicos de la Administración de la Generalidad de Cataluña, y de derogación parcial de un artículo de la Ley 3/1982, del Parlamento, del presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad (DOGC núm. 3111, de 31 de marzo).

Los preceptos sin duda más relevantes de la Ley 1/2000 hacen referencia a la modificación del artículo 9 de la Ley 13/1989 y a la derogación del primer párrafo del apartado 2 del artículo 79 de la Ley 3/1982. A partir de tales preceptos de la Ley 1/2000, la creación y determinación del nombre, denominación y ámbito de competencias de los departamentos en que se estructura la Administración de la Generalidad se establecen por decreto de la Presidencia de la Generalidad. De esta forma, y a diferencia de la normativa anterior, queda totalmente deslegalizada la materia relativa al número de departamentos del Gobierno, ya que éstos son creados o suprimidos por decreto de la Presidencia de la Generalidad y no se determina legalmente ni su número mínimo ni su número máximo. La contrapartida establecida por la Ley 1/2000 a la libre decisión presidencial por lo que respecta a la estructuración del Gobierno es la obliga-

toria comparecencia del presidente —o de un miembro del Gobierno, según los términos literales de la Ley— ante el Parlamento cada vez que se apruebe un decreto en la materia. Ello significa que las modificaciones de la estructura departamental de la Generalidad deberán ser sometidas necesariamente a un debate parlamentario que la Ley 1/2000 no concreta si será en Pleno o en Comisión. Invocando la Ley 1/2000 se han aprobado el Decreto 123/2000, mediante el cual se creó el Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información, y el Decreto 12/2001, por el que el consejero del Departamento de la Presidencia tiene la denominación de *conseller en cap* de la Generalidad y recibe de la Presidencia de la Generalidad la delegación de funciones prevista en los artículos 62 y 63 de la Ley 3/1982.

Las otras dos modificaciones incorporadas por la Ley 1/2000 tienen otro

alcance, y se limitan a dejar en manos del Gobierno, es decir, al margen de la regulación legal, la adscripción departamental de la Comisión Jurídica Ase-

sora y del Gabinete Jurídico de la Generalidad.

J. V.

Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo del Audiovisual de Cataluña (DOGC núm. 3133, de 5 de mayo).

La Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo del Audiovisual de Cataluña, es una norma pionera en el Estado español puesto que sustituye al anterior Consejo del Audiovisual de Cataluña (CAC), creado por la Ley 8/1996, de 5 de julio, de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable, como mero organismo asesor del Consejo Ejecutivo, por una verdadera administración independiente del audiovisual. En efecto, el CAC ha sido constituido como un ente público de carácter institucional sometido al derecho administrativo en lo que se refiere al régimen de sus actos (art. 3), cuyo objetivo es velar por el respeto a los derechos y a las leyes reconocidos por la Constitución y el Estatuto de autonomía de Cataluña en el ámbito de los medios de comunicación audiovisual. A fin de cumplir estas funciones, el Consejo goza de plena independencia respecto al resto de administraciones públicas y está dotado de autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus funciones (art. 1). Esta independencia queda patente en algunos de los aspectos de la regulación de este nuevo organismo.

En primer lugar, conviene destacar que el CAC está integrado por diez miembros, elegidos entre personas de reconocido prestigio, con experiencia en el sector audiovisual y que ofrecen plenas garantías de independencia.

Además de los diez miembros, nueve, los consejeros, son designados por el Parlamento, por una mayoría de dos terceras partes y a propuesta, como mínimo, de tres grupos parlamentarios. El presidente es propuesto y nombrado por el Gobierno, después de escuchar la opinión mayoritaria de los nueve miembros elegidos por el Parlamento (art. 4).

Por otra parte, y en lo que se refiere al Estatuto personal de los miembros del Consejo, cabe señalar que, a fin de que los miembros del Consejo actúen con plena independencia y neutralidad, se prevé que tengan dedicación exclusiva y un estricto régimen de incompatibilidades (art. 6) y, además, se prevé que no se pueda renovar el mandato (el artículo 5 prevé que sea de seis años y que en el caso de los consejeros se lleve a cabo una renovación parcial de un tercio cada dos años), que el nombramiento sea irrevocable y que la pérdida de la condición de miembro del Consejo únicamente pueda tener lugar por una de las causas previstas en la Ley (art. 7).

En cuanto a las funciones atribuidas al CAC, conviene señalar, por una parte, que serán ejercidas, de acuerdo con el artículo 2, «en el ámbito de la comunicación audiovisual gestionada directamente por la Generalidad o en régimen de concesión o habilitación» otorgadas por la Generalidad «sea cual sea la forma de emisión o la tecnología empleadas, y

también en los supuestos en los que se efectúen emisiones específicas para Cataluña y otros en los que, por aplicación de la normativa vigente, permanezcan sometidos al ámbito de gestión y tutela de la Generalidad». Por otra parte, es preciso mencionar los distintos tipos de funciones que, en este ámbito, le son atribuidas (art. 10). En primer lugar, le son atribuidas competencias decisorias, como la de adoptar decisiones vinculantes para sus destinatarios en relación con las quejas formuladas por los usuarios de los servicios de comunicación audiovisual (art. 10.f), la de adoptar las medidas necesarias para restablecer los efectos de la difusión o la introducción en la programación o la publicidad de mensajes o contenidos que atenten contra la dignidad humana y el principio de igualdad (art. 10.m), y la de disponer el cese o la rectificación de las emisiones de publicidad ilícita o prohibida (art. 10.o). También se le atribuyen competencias supervisoras como la de velar por el cumplimiento de la normativa reguladora del audiovisual y por la indemnidad de los principios que la informan (art. 10.d), por la pluralidad lingüística y cultural en el conjunto del sistema audiovisual en Cataluña (art. 10.e), por el cumplimiento de la legislación sobre publicidad (art. 10.j) y sobre protección de los niños y adolescentes, así como por el cumplimiento de la normativa de la Unión Europea sobre esta materia (art. 10.l), y, finalmente, la de garantizar el cumplimiento de las misiones de servicio público asignadas a los medios audiovisuales de gestión pública. También conviene destacar que, a pesar de no tener competencias para otorgar las concesiones para la gestión indirecta de los servicios de difusión sonora y de televisión, corresponde al CAC llevar a cabo el seguimiento de los aspectos no técnicos

de ésta. Por eso, la Ley otorga la función de informar preceptivamente no sólo sobre la propuesta del pliego de condiciones formulada por el Gobierno con carácter previo a la convocatoria de cada concurso, sino también sobre las propuestas presentadas en los concursos de adjudicación de concesiones, sobre las peticiones de renovación de las concesiones y sobre los expedientes de modificación de capital social de las empresas titulares de la concesión y los expedientes de transmisión de las concesiones, con el fin de velar por el pluralismo y la libre competencia, y a fin de que los operadores observen y cumplan las condiciones de la concesión en lo relativo a la normalización de la lengua y la cultura catalanas y el aranés (art. 10 b y c). Además, el Consejo debe informar previamente los proyectos de ley y los proyectos de disposiciones de carácter general relativos al sector del audiovisual, y también puede elaborar aquellos informes o dictámenes que considere convenientes y los que le sean solicitados por el Parlamento y por el Gobierno. En este sentido, el artículo 12 de la Ley 2/2000 prevé que el CAC elabore anualmente un informe sobre su actuación y sobre la situación del sistema audiovisual en Cataluña, que debe entregar al Parlamento a través de la Comisión de Control de Radio y Televisión y al Gobierno.

Finalmente, es preciso mencionar las competencias reguladoras y sancionadoras que corresponden al CAC. En cuanto a las competencias reguladoras, conviene destacar que a este alto organismo no sólo se le atribuye la potestad de autoorganizarse mediante la aprobación de su Estatuto orgánico y de funcionamiento, sino también se le atribuye la potestad de «dictar instrucciones generales de carácter vinculante dirigidas a los operadores», es decir, se le atribuye potestad

reglamentaria limitada tanto en lo que se refiere a sus destinatarios, como en cuanto a su contenido, dado que estas instrucciones deben tener como finalidad exclusiva «garantizar el cumplimiento de la legislación vigente» en el ámbito de las competencias del CAC.

En cuanto a las competencias sancionadoras, el artículo 10.g reconoce al CAC la potestad sancionadora; sin embargo, la Ley 2/2000 ha optado por no definir un régimen sancionador propio, sino que ha preferido remitirse a las competencias que en materia sancionadora corresponden, de acuerdo con la legislación vigente del audiovisual, a la Generalidad, en lo que se refiere al ámbito de actuación y a las funciones del

CAC (art. 11). Asimismo, y en cuanto a la tipificación de infracciones y la determinación de sanciones, la disposición transitoria segunda establece que, mientras no se apruebe la norma reguladora del audiovisual en Cataluña, éstas serán las que establezca la legislación vigente en el momento en que se apruebe la Ley.

Para acabar, cabe aludir a la posibilidad de establecer acuerdos de colaboración y cooperación con otras autoridades relacionadas con la regulación audiovisual y de participar en los organismos correspondientes del Consejo de Europa y de la Unión Europea, que recoge expresamente el artículo 13 de la Ley.

Esther Andreu

Ley 6/2000, de 19 de junio, de pensiones periódicas (DOGC núm. 3174, de 4 de julio).

1. Introducción

El título de la Ley 6/2000, de 19 de junio, de pensiones periódicas, resulta excesivamente genérico, ya que regula únicamente pensiones de carácter personal y voluntario, quedando fuera de su ámbito las pensiones de carácter real, así como otras pensiones periódicas que no se definen por su carácter voluntario y que también regula el derecho catalán.

Esta Ley sustituye la regulación del censal y del violario contenida en los art. 330 a 335 de la Compilación del derecho civil de Cataluña (CDCC). Por lo que respecta al violario, el carácter más completo de su regulación elimina la supletoriedad de las disposiciones sobre renta vitalicia del Código civil (art. 1802-1808 Cc). Además, la Ley ha suprimido el carácter subsidiario de la regulación del censal respecto a la del vio-

lario, lo que constituye una manifestación más del distanciamiento entre ambas instituciones, sobre todo en cuanto a su finalidad. Así, si bien el censal sigue teniendo la finalidad crediticia que tradicionalmente se ha vinculado a ambas figuras, el violario, por el contrario, no excluye actualmente finalidades asistenciales, pese a que durante la tramitación parlamentaria se haya eliminado de su regulación la referencia que hacía el Proyecto: por un lado, a que la pensión pueda consistir en alimentos y, por otro, a la supletoriedad de la regulación del violario respecto de los contratos onerosos por los que una parte se obliga a dar asistencia a la otra mientras viva.

En cuanto a la terminología, la Ley habla indistintamente de violario o pensión vitalicia, mientras que en el caso del censal utiliza únicamente esta terminología tradicional.

2. Tipificación

La regulación del censal y del violario se realiza a partir del derecho de crédito constituido (art. 2, 3 y 10). Se trata de obligaciones periódicas que no tienen carácter real (a diferencia de los censos enfitéutico y vitalicio).

El elemento básico que diferencia al censal del violario es su duración (art. 2). Así, mientras el censal tiene carácter indefinido, el violario es vitalicio (nota de la que deriva la propia denominación de la institución).

Tanto el censal como el violario (este último claramente en caso de constitución onerosa [art. 16.1.6]) son redimibles, sin necesidad de pacto. La redimibilidad del violario —que contrasta con la irredimibilidad, salvo pacto, del censo vitalicio real (art. 2 y 29 de la Ley 6/1990, de los censos [LC])— ya resultaba de su regulación en la Compilación, pese a que la SAP Barcelona de 27 de febrero de 1996 parecía exigir que se hubiera pactado expresamente.

3. El censal

3.1. Concepto y constitución

El censal es un derecho de crédito a cobrar una pensión periódica que corresponde indefinidamente a una persona y a sus sucesores (art. 1, 2 y 3).

Una de las principales novedades en la regulación del censal que destaca el preámbulo es la de reconocer como títulos constitutivos los actos no onerosos. Sin embargo, esta novedad, al menos tal y como se ha introducido, plantea algunos problemas interpretativos.

Así, la definición que del censal realiza el art. 3 no concuerda con la posibilidad de constitución por actos no one-

rosos —concretada, de forma poco rigurosa, en el art. 4, que admite como títulos constitutivos del censal, aparte del contrato, la “donación” y el “legado”—. La referencia que se hace a «en virtud del capital recibido» en el último inciso del art. 3 (siguiendo el art. 330 CDCC) concuerda básicamente con la constitución onerosa. En tal sentido, en el caso del violario, la primera referencia al capital recibido la hallamos en el artículo dedicado a su constitución onerosa (art. 11.1), y no en el que lo define (art. 10).

El art. 4.1 admite, como títulos constitutivos del censal, el contrato —oneroso—, la “donación” —referencia no exenta de problemas— y el legado —el cual tradicionalmente ya solía admitirse—. En cualquier caso se exige, como forma *ad solemnitatem*, escritura pública (art. 5.1), en la que deben constar las circunstancias indicadas en el art. 5.2.

Según el art. 4.2, en el caso de «constitución a título gratuito», las atribuciones se hacen al censatario con la obligación de que pague la pensión al censalista. Ello hay que entenderlo referido, fundamentalmente, a la constitución del censal a través de una estipulación a favor de tercero (art. 1257.2 Cc), si contemplamos la relación de *valuta* entre el constituyente del censal (estipulante) y el perceptor de la pensión (beneficiario) —relación que, a diferencia de la relación de cobertura entre el estipulante y el promitente, tendría como fundamento la causa *donandi*—. En el caso de constitución del censal a través de un legado o de un sublegado (art. 184.2 y 270.2 del Código de sucesiones catalán [CS]), hay que tener en cuenta que si se trata de un modo (impuesto al heredero o al legatario), tal y como está configurado en el art. 161 CS, «no atribuye otro derecho que el de

solicitar su cumplimiento, sin que redunde en provecho directo de quien puede pedirlo».

La relación jurídica del censal se establece entre el censatario, deudor de la pensión (el art. 214 CS contempla un supuesto específico), y el censalista, que es el acreedor. En caso de que se produzca entrega de capital en la constitución del censal, el censalista puede diferir de quien entrega el capital (art. 1257.2 Cc) y, obviamente, será distinto del testador en el supuesto de constitución por legado. El art. 80 CS prohíbe al heredero ocupar la posición del que entrega el capital en la constitución de censales (así como de violarios, que solían considerarse una modalidad temporal de censal).

3.2. *Garantías*

La obligación personal en que consiste el censal puede garantizarse con fianza o con hipoteca (art. 6.1).

Las hipotecas constituidas en garantía del censal no prescriben mientras éste no lo haga (art. 6.2); ello supone: por un lado, admitir explícitamente (como ya hacía el art. 333.III CDCC) que el censal prescribe y, por otro, ampliar el plazo de prescripción de la acción hipotecaria. El último inciso del art. 6.2, que permite pactar la extinción de la hipoteca, resulta una obviedad.

Se ha eliminado la remisión que hacía el art. 332 CDCC a los párrafos segundo y tercero del art. 157 de la Ley hipotecaria (LH) (precepto que regula la hipoteca en garantía de rentas o prestaciones periódicas). En contra de lo que pueda parecer, esta remisión no resultaba superflua, en la medida en que el art. 248 del Reglamento hipotecario (RH) parece partir de que este tipo de hipoteca sólo puede constituirse en garantía de prestaciones periódicas de carácter tem-

poral. Por lo tanto, pese a que, por el carácter esencialmente redimible del censal, tal vez podría considerarse la redención (aunque sólo proceda a instancias del deudor) como «evento o condición que determine su extinción» a efectos de lo dispuesto en el art. 248.III RH, la remisión a aquel precepto de la LH eliminaría cualquier duda sobre su aplicación a la hipoteca constituida en garantía de un censal. En cualquier caso, respecto a las consecuencias que vincula la doctrina a la alienación de la finca hipotecada, hay que tener en cuenta que tradicionalmente se había entendido que el censatario sólo quedaba liberado de la acción personal si el censalista aceptaba el *encargo* del censal a costa del comprador (caso en que existía una novación por cambio de deudor).

En caso de que el censo se garantice con fianza, por lo general los fiadores sólo resultaban obligados por un tiempo determinado; el vendedor del censal solía pactar con los fiadores que al cabo de cierto tiempo redimiría el censal o los relevaría de la fianza.

El censal puede contener un pacto de mejora para garantizarlo o para mejorar la garantía establecida. En tal caso, el censalista no puede exigir la garantía o su mejora hasta que haya transcurrido el tiempo estipulado o, de no haberse concretado el plazo, mientras no transcurran cinco años (art. 7.1). Este precepto, siguiendo lo previsto en el art. 331 CDCC, regula un pacto que históricamente se había convertido en cláusula de estilo en todas las escrituras de constitución de censal y que el capítulo XIII de las Cortes de Barcelona de 1702 (3ª CYADC.I, 7,11,25) reconocía implícitamente al prohibirlo en los violarios. Si el pagador de la pensión incumple el pacto de mejora, puede ser compelido a restituir el capital del censal (art. 7.2).

3.3. Pago

Salvo pacto contrario, la pensión del censal se pagará por anualidades vencidas (art. 8.1). Son aplicables a los censales las normas de pago de pensiones atrasadas relativas a los censos (art. 8.2), lo que supone una remisión al art. 9 LC. Las pensiones periódicas del censal pueden sujetarse a una cláusula de estabilización monetaria de su valor (art. 1.2).

3.4. Extinción

La Ley regula una causa específica de extinción del censal: la redención (art. 9). Se trata de una facultad que se reconoce al censatario que esté al corriente de pago de las pensiones vencidas, y consiste en poder extinguir el censal «devolviendo» el importe del capital con el que se constituyó. Hablar de «devolución» del capital no es del todo preciso, en la medida en que si el censalista es distinto de quien entregó el capital, el importe del capital deberá entregarse a aquél (al censalista); se le capitaliza el crédito, que se extingue por cumplimiento.

El censal es esencialmente redimible; el pacto de irredimibilidad sólo podrá ser temporal, con aplicación de los límites establecidos para los censos —lo que supone una remisión al art. 11.3 LC (art. 9.1).

En los censales constituidos «a título gratuito» (expresión que incluye tanto la constitución gratuita, como la lucrativa por legado, en el mismo sentido que utiliza el término *gratuito* el art. 11.2), sin expresión del capital, la determinación del capital al efecto de redención se obtiene a partir de la capitalización de la pensión inicial al precio del dinero en el momento de la constitución (art. 9.2). En la regulación

anterior el índice de capitalización se fijaba en el 3 % para todos los casos en que no constara el capital entregado (art. 330.III CDCC).

El preámbulo destaca como novedad la admisión de la redención parcial, aunque el hecho de que en este caso se requiera la conformidad del censalista (art. 9.3) —a diferencia de lo que sucede en la redención total, que el censatario puede imponer al censalista— priva de entidad a tal novedad.

4. El violario

4.1. Concepto y constitución

El violario es un derecho de crédito a cobrar una pensión periódica en metálico durante el tiempo definido por la vida de una o más personas que estén vivas en el momento de su constitución (art. 1.1, 2 y 10).

La Ley dota a esta figura de una regulación mucho más completa que la contenida en la Compilación (art. 334 y 335).

Según el art. 11.1, el violario puede constituirse a título oneroso —supuesto en el que tiene como causa la percepción de un capital en bienes muebles o inmuebles— o a título gratuito —caso en el que trae como causa la mera liberalidad—. Cuando se constituye a título oneroso, el transmitente (del capital) queda obligado al saneamiento en los mismos términos que el vendedor (art. 11.3). Como reminiscencia de que, tradicionalmente, la constitución de violarios (así como de censales) se realizaba en forma de venta, la Ley utiliza repetidamente la dualidad «capital o precio» (art. 13.2, 13.5, 15.4 y 16.1.b, por ejemplo). Quien entrega el capital puede ser distinto de quien sea el acreedor

de la pensión (art. 12.1, 13.2 y 13.5); en caso de contrato con estipulación a favor de tercero (art. 1257.1 Cc), la designación del beneficiario podrá revocarse antes de que éste acepte; si ocurre esto o renuncia el beneficiario (renuncia previa) y no hay persona sustituta (designación sucesiva del art. 13.4), la pensión se paga a quien entregó el capital (art. 13.5).

La constitución «a título gratuito» de que trata el art. 11.1 incluiría el título lucrativo en el caso del legado o sublegado, tal como resulta del primer inciso del art. 11.2, según el cual si la pensión vitalicia se constituye a título gratuito, se le aplican las normas sobre donaciones y legados. Quien constituya una pensión vitalicia a título «gratuito» podrá determinar expresamente en el momento de la constitución que el beneficiario no pueda transmitirla; se trata de una prohibición de disponer impuesta por el testador o donante (art. 26.3 LH, 166 CS y 639 Cc).

En caso de que el violario se asegure con garantía real, debe constituirse en escritura pública (art. 15.3).

Puede ser acreedor de la pensión cualquier persona o personas, y también los concebidos y no nacidos en el momento de la constitución (art. 13.1), que se tienen por nacidos para los efectos favorables (art. 29 Cc). La designación de una pluralidad de acreedores puede ser simultánea —caso en el que, si alguno de ellos muere, existirá derecho de acrecer— o sucesiva —aplicándose entonces los límites de las sustituciones fideicomisarias (art. 13.4 de esta Ley y 204 CS).

4.2. Duración

La duración del violario viene definida por la vida de una o más personas que estén vivas en el momento de su constitución (art. 10). Relacionado con

ello, el art. 16.2 (en la misma línea que el art. 1804 Cc) establece que es nula la pensión vitalicia constituida sobre la vida de una persona fallecida en la fecha del otorgamiento.

No se limita el número de personas sobre cuyas vidas puede constituirse el violario (siempre que estén vivas en el momento de su constitución). Ello contrasta con la anterior regulación, pues el art. 334 CDCC limitaba la duración del violario a la vida «de una o dos personas que a la sazón estén vivas», como hace aún el art. 28 LC en el caso del censo vitalicio real. Si la pensión vitalicia se constituye sobre la vida de varias personas, el derecho a percibirla íntegramente subsiste hasta que muera la última (art. 12.2); se extingue cuando mueren todas (art. 16.1.a).

La vida que puede tenerse en cuenta para fijar la duración del violario (la vida módulo) puede ser la del deudor, la del acreedor (supuesto normal y que prevalece en caso de duda —art. 12.3), la de quien eventualmente entrega el capital o la de una tercera persona o más de una; en caso de que se trate de una persona jurídica, el violario podrá constituirse por tiempo no superior a treinta años (art. 12.1) —plazo que coincide con el previsto para el derecho de uso en el art. 39 Ley 13/2000, de regulación de los derechos de usufructo, uso y habitación—. No hay que confundir la vida módulo y la de quien sea acreedor (art. 12.1 y 13.3) o deudor (art. 12.1) de la pensión, aunque puedan coincidir.

Si el acreedor de la pensión es persona distinta de aquella o aquellas sobre cuya vida se haya constituido la pensión y el acreedor premuere a ésta o éstas, transmite el derecho a cobrar la pensión a sus herederos hasta la extinción del derecho (así es como parece que debe entenderse el art. 13.3).

4.3. *Pago*

En defecto de pacto, la pensión se pagará por adelantado y en el domicilio del acreedor (regla diferente de la general contenida en el art. 1171.III Cc). La pensión correspondiente al período dentro del cual se ha producido la defunción de la persona o de la última de las personas sobre cuya vida se constituyó el violario se pagará íntegramente (art. 14.2) —regla que tiene sentido básicamente si se trata de plazos anticipados—. Si existen dudas sobre la periodicidad de la pensión, deberá tenerse en cuenta la observada en los pagos efectuados (art. 14.3); con buen criterio, el Proyecto añadía: «y, en último término, se considerará que es anual».

Como en el caso del censal, la pensión puede sujetarse a una cláusula de estabilización monetaria de su valor (art. 1.2).

4.4. *Incumplimiento y garantías*

La reclamación de las pensiones exige la acreditación de que la persona sobre cuya vida se constituyó el violario está viva (art. 14.1).

En caso de impago reiterado de las pensiones, podrá solicitarse al juez la adopción de las medidas de garantía necesarias para asegurar el pago de las futuras pensiones (art. 15.2). De esta previsión, que recuerda la contenida en el art. 268.3 CF, se deduce que se está pensando en una pensión de carácter alimenticio (lo que contrasta con la finalidad que se predicaba anteriormente del violario; al respecto, véase la SAP Barcelona de 27 de febrero de 1996 y la STSJC de 4 de febrero de 1999).

Puede pactarse expresamente la resolución del contrato de constitución a título oneroso del violario por falta de pago de

las pensiones; en caso de resolución, deberá restituirse el capital (art. 15.4) a quien lo entregó al constituir el violario, aunque sea una persona distinta del acreedor de la pensión. Según el art. 16.3, de la restitución del capital causada por impago de las pensiones no se puede aprovechar la persona obligada a satisfacer dichas pensiones, es decir, al deudor (que, en la medida en que será precisamente quien deberá restituir el capital, no resulta muy comprensible cómo podrá beneficiarse de tal restitución).

La pensión vitalicia puede asegurarse mediante garantía real, supuesto en el cual deberá constituirse en escritura pública (art. 15.3). Esta referencia expresa a la garantía real no parece excluir otras modalidades de garantía. El haber eliminado la salvedad que establecía el art. 335.II CDCC respecto de la aplicación al violario del pacto de mejora lleva a pensar que actualmente no se excluye dicho pacto en el violario.

4.5. *Extinción*

El art. 16 regula específicamente dos causas de extinción del violario. La primera de ellas, que es consecuencia del propio concepto de violario (art. 10 y 12), es la muerte de la persona o personas en relación con cuya vida se constituyó (art. 16.1.a). Respecto a esta primera causa, el art. 16.1.a plantea varios problemas interpretativos en relación con la excepción a la extinción que establece para el caso de que el obligado intente liberarse de la deuda causando la muerte de la persona sobre cuya vida se constituyó el violario. Así, literalmente, por ejemplo, no parece excluir el caso de muerte accidental y no queda claro hasta cuándo subsiste íntegro el derecho a cobrar la pensión por parte del «beneficiario o sus sucesores».

La segunda causa de extinción del viario regulada por el art. 16 es la redención que, al igual que en el caso del censal, constituye una facultad reconocida al censatario que esté al corriente de pago de las pensiones vencidas para poder extinguirlo «restituyendo» el capital; tampoco aquí resulta del todo exacto hablar de «restitución», en la medida en que el capital deberá entregarse al acreedor de la pensión —a quien se capitaliza el crédito—, a pesar de que sea diferente de quien, eventualmente, haya entregado el capital, o aunque se haya constituido a título “gratuito” sin haberse entregado capital al constituirlo (a no ser que se interprete que en caso de constitución gratuita

o lucrativa no procedería a redención, puesto que no cabría la “restitución” del capital de que habla el art. 16.1.6).

Según el art. 16.2, es nula la pensión vitalicia constituida sobre la vida de una persona que sufra una enfermedad que pueda llegar a causarle la muerte durante los dos meses siguientes a la fecha de constitución. Esta previsión, que tendría sentido sobre todo en el caso de constitución onerosa (que tiene carácter aleatorio), es similar a la contenida en el art. 30.2 LC para el censo vitalicio, pero la redacción de este precepto de la LC resulta más adecuada.

M. Esperança Ginebra

Ley 9/2000, de 7 de julio, de regulación de la publicidad dinámica en Cataluña (DOGC núm. 3189, de 24 de julio).

En ejercicio de la competencia exclusiva que el artículo 9.30 del Estatuto de autonomía otorga a la Generalidad de Cataluña en materia de publicidad, el Parlamento ha aprobado la presente Ley de regulación de la publicidad dinámica en Cataluña, que tiene como precedente en el marco autonómico la Ley 5/1997, de 8 de julio, por la que se regula la publicidad dinámica en las Islas Baleares.

El objeto fundamental del presente texto legal es establecer un marco normativo que comprenda los principios fundamentales que deben regir toda la actividad de publicidad dinámica en Cataluña, principios que podrán ser desarrollados y concretados por cada ayuntamiento mediante la correspondiente ordenanza municipal.

Más allá de este loable objetivo, la auténtica razón de ser de esta Ley reside, desde un punto de vista jurídico, en la reserva de ley que hace el artículo 25.1

de la Constitución respecto a la tipificación de las infracciones administrativas.

En este sentido, se dota a los ayuntamientos de Cataluña de los instrumentos necesarios para hacer frente a los indeseables efectos que resultan de un ejercicio desordenado de la actividad de publicidad dinámica, tales como la suciedad y contaminación que puede causar al entorno, los perjuicios que, en general, pueden derivarse respecto al derecho de los ciudadanos a utilizar de forma adecuada las zonas de dominio público, así como las zonas privadas de concurrencia y uso público, la incidencia sobre el derecho al descanso y al ocio sin molestias, la repercusión puntual en el orden público, etc.

Las distintas modalidades de publicidad dinámica reguladas en la Ley son la publicidad manual, la publicidad oral y la publicidad telemática, que se sujetan al régimen general de la Ley, así como el reparto domiciliario de publicidad y la publici-

dad mediante el uso de vehículos, que disponen de una regulación específica en el título III, sin perjuicio de que se rijan por las demás normas de la Ley, en todo lo que no sea objeto de esta especificidad.

En cuanto a los requisitos del ejercicio de la publicidad dinámica se recuerda la obligatoriedad de que ésta respete los valores reconocidos en la Constitución y la prohibición de que se incurra en engaño y deslealtad. Asimismo, se establece que cuando la publicidad se realice en soporte papel, éste deberá ser preferentemente reciclado y llevar una leyenda que aconseje su depósito en un contenedor de recogida selectiva.

Se excluye del ámbito de aplicación de esta Ley, entre otras, actividades como la publicidad electoral, los mensajes y comunicaciones de las administraciones públicas y aquellas que se dirijan única y exclusivamente a la materialización del ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas.

El ejercicio de la actividad de publicidad dinámica se sujeta a la obtención previa de una licencia municipal de carácter reglado, a excepción de la modalidad de publicidad mediante el uso de vehículos en que la concesión de la licencia municipal posee carácter discrecional. Corresponde al ayuntamiento donde deba desarrollarse la actividad publicitaria la competencia para la concesión de la licencia municipal, que se otorgará por un plazo máximo de dos años renovables.

Los ayuntamientos podrán sujetar el ejercicio de la actividad dinámica objeto de la licencia al cumplimiento de una serie de medidas correctoras, con la posibilidad de exigir la prestación de una garantía de hasta 1.000.000 de pesetas, en la forma que determine la correspondiente ordenanza, si bien se reserva a la Generalidad el establecimiento por re-

glamento de los criterios de ésta, según las bases de población.

Además, se faculta a los ayuntamientos para que puedan acordar una serie de medidas cautelares, como el decomiso del material, la inmovilización y retirada de vehículos y, en general, todas aquellas medidas necesarias para impedir el ejercicio de actividades que se presume puedan producir daños y perjuicios al interés público. También se faculta a los ayuntamientos a resarcirse de los daños causados por actuaciones infractoras de la Ley.

En el título IV se regula el régimen sancionador con la concreción de las distintas infracciones y sanciones a que pueden dar lugar. Se prevé la posibilidad de que los ayuntamientos, mediante la correspondiente ordenanza, puedan desarrollar las infracciones tipificadas por la Ley, aunque tal desarrollo deberá darse siempre en el terreno de lo descriptivo y en ningún caso constitutivo de la infracción, ya que el objeto de la norma reglamentaria municipal es contribuir a una identificación más correcta de las conductas y de las correspondientes sanciones.

Las sanciones previstas por la Ley pueden alcanzar los 100.000.000 de pesetas, si bien la capacidad sancionadora de los ayuntamientos se limita a un máximo de 1.000.000 de pesetas, con la escala que en función de la población del correspondiente municipio establece el artículo 11 del Decreto 108/1997, de 29 de abril, por el que se regulan los órganos competentes en la imposición de sanciones y demás normas en materia de defensa de los consumidores, a la que remite la Ley a través de su disposición adicional tercera.

En caso de que de la instrucción del expediente sancionador se derive una sanción superior al millón de pesetas o

al importe máximo que corresponda a un ayuntamiento en función de su población, éste podrá inhibirse a favor de la Generalidad, la cual es competente, además, para la imposición de sanciones en todo lo referente al contenido del mensaje publicitario.

Por otro lado, destaca el hecho de que la Ley prevea, como sanción de carácter accesorio, la posibilidad de sancionar a los infractores con la suspensión de la licencia de que dispongan por un período máximo de un año y la inhabilitación para obtener otra de naturaleza similar, por un período máximo de tres años.

Los plazos de prescripción se establecen en cinco años para las infracciones muy graves y dos años para el resto. Para las sanciones, el plazo se fija en un año, excepto para las impuestas por infracciones graves, que prescribirán a los dos años.

En otro orden de cosas, la Ley establece un mandato a las corporaciones locales de modo que éstas deberán favorecer, estimular y fomentar el uso de la lengua catalana en todas las modalidades de la publicidad dinámica, de acuerdo con las medidas establecidas en el apartado 2 del artículo 37 de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística.

Por último, cabe señalar que el legislador ha entendido que había que aplazar un cierto tiempo la entrada en vigor de la presente ley a fin de que los ayuntamientos catalanes tuviesen tiempo para adaptar o aprobar las respectivas ordenanzas municipales de publicidad dinámica. Por ello la disposición adicional segunda establece que la Ley entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el DOGC.

Vicenç Santaló

Ley 10/2000, de 7 de julio, de ordenación del transporte en aguas marítimas y continentales (DOGC núm. 3189, de 24 de julio).

Tradicionalmente ha tenido lugar una importante penetración del derecho público en el sector de los transportes, puesto que ésta es una actividad que, por regla general, se lleva a cabo en vías de dominio público y dado que, además, desde el siglo XIX el poder público ha sido el titular de los servicios de transporte de mayor trascendencia económica. En este ámbito, últimamente se han puesto en práctica políticas liberalizadoras que, impulsadas por las instituciones europeas, han conducido a que el poder público ceda terreno en la titularidad de bienes y servicios aunque no en la regulación del sector, puesto que se ha considerado que era necesario intervenir a fin de proteger los intereses de los usuarios, tanto económicos como

de seguridad. Recientemente, también se han ampliado los objetivos de la regulación, con la finalidad de que esta actividad se lleve a cabo de una manera respetuosa con el medio ambiente.

En el sector del transporte, el de corta distancia que tiene lugar en aguas marítimas o continentales ocupa un espacio reducido, tanto por su volumen como por su importancia económica, si se compara con el que se realiza por otras vías, lo cual se refleja en la enorme atención que ha merecido en el ordenamiento jurídico español. Un caso distinto es el de los estados con vías navegables importantes, por dimensiones y por tradición —a causa del uso secular que ha tenido también como vía de comunicación para largos recorridos. El desarrollo

económico y social no ha supuesto la decadencia o la progresiva desaparición de esta clase específica de transporte como cabría esperar, sino que, al contrario, éste se ha consolidado y ha adquirido un nuevo impulso gracias al turismo. Además, por sus características, se ha convertido en objeto de una política pública que pretende fomentarlo, y así lo prueban, en el ámbito europeo, la Resolución del Consejo de Europa, de 14 de febrero de 2000, sobre el fomento del transporte marítimo de corta distancia, el Reglamento 718/1999 del Consejo, de 28 de marzo, y el Reglamento 805/1999 de la Comisión, de 16 de abril.

La materia de regulación de esta Ley es la actividad del transporte en aguas continentales —definido como el que se lleva a cabo íntegramente entre puntos situados a orillas de los ríos que discurren por el territorio de Cataluña y en las aguas de los lagos, lagunas y embalses del mismo territorio— y la del transporte en aguas marítimas —definido como aquel que se lleva a cabo entre puertos y puntos del litoral de Cataluña y entre éstos y los puntos a orillas de los ríos que discurren por ese mismo territorio. Se trata de una materia de regulación de difícil delimitación respecto a otras en las que es posible la intervención de los poderes públicos y que se sitúan bajo títulos competenciales diferentes, que, por otra parte, corresponden al Estado. Así pues, la Ley evita cuidadosamente la invasión del que sería el espacio de la seguridad marítima o de la regulación del dominio público hidráulico o de los puertos de interés general —de los que fue transferida la gestión, pero no la regulación— y se ciñe estrictamente a lo que es el transporte, para cuya regulación se dispone de título competencial, que establece el artículo 9.15 del Estatuto. Antes existía una regulación con este objeto, aunque de rango regla-

mentario, un rango insuficiente si se pretende establecer un régimen sancionador y si además se tiene en cuenta el grado de intervención administrativa que la Ley introduce.

La regulación se refiere al transporte de pasajeros y mercancías, con algunas exclusiones (artículo 1.2). La Ley somete este transporte a un sistema de intervención administrativa que se basa en la obtención de una autorización previa. Dado que esta actividad también se encuentra sometida a otros regímenes de intervención administrativa, y teniendo en cuenta que ya existen otros controles sobre los medios utilizados en el transporte —las embarcaciones— y sobre la capacitación y las condiciones de la tripulación, la Ley obliga al establecimiento de la coordinación entre las distintas intervenciones, mediante comunicaciones de actos o bien a través de la emisión de informes preceptivos a cargo de los diferentes organismos y administraciones competentes en esta materia. Además, como garante del conocimiento y publicidad de las autorizaciones, se crea un registro administrativo, el Registro de autorizaciones para servicios de transporte en aguas marítimas y continentales.

La Ley determina de forma detallada la documentación necesaria para solicitar la autorización, por ejemplo, la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos técnicos y de seguridad de la embarcación, el seguro de responsabilidad civil de la empresa que presta el servicio o el justificante que prueba que se está al corriente de las obligaciones tributarias y de seguridad social. De estas prescripciones y de los informes que se deben exigir en la tramitación de la solicitud se desprende claramente que el objetivo de la Ley es garantizar, o mejorar, la seguridad de los pasajeros en este medio de transporte,

dado que tuvo lugar un accidente con un elevado número de víctimas que tuvo una repercusión pública notable.

El plazo para la resolución de las solicitudes de autorización es de seis meses, transcurrido el cual, y en caso de que no se haya dictado ninguna resolución, se entiende que son desestimadas. Por regla general las autorizaciones se otorgan por un plazo de tres años, ampliable a cinco años cuando los servicios se presten con embarcaciones nuevas. Las autorizaciones son prorrogables para periodos iguales al inicial, sin que se haya establecido un límite de prórrogas, mientras subsistan las condiciones que justificaron la autorización. Se regula la modificación de las condiciones de prestación, que se someten a régimen de comunicación, lo cual puede dar lugar a la sujeción a una nueva autorización si son importantes, y la regulación de esta cuestión se somete a reglamento. La Ley establece la inspec-

ción periódica de los servicios autorizados y regula el alcance de la potestad inspectora y la sujeción a ésta de los titulares de las contrataciones y de los mandos de la tripulación.

Para asegurar su cumplimiento, la Ley establece un régimen sancionador, tipificando las infracciones y determinando las sanciones, que pueden alcanzar los cinco millones de pesetas (30.050,61 €), además de la suspensión de la actividad e incluso la revocación de la autorización. Recoge también la posibilidad de imponer medidas provisionales para asegurar la efectividad de la resolución y preservar los intereses generales.

La Ley establece que debe realizarse el desarrollo reglamentario y un plazo de seis meses para adecuar las situaciones existentes a la nueva regulación.

Xavier Muro

Ley 11/2000, de 13 de noviembre, reguladora de la incineración de residuos (DOGC núm. 3269, de 20 de noviembre).

En los últimos años se ha extendido entre las distintas instancias con responsabilidad de gobierno la sensibilización y preocupación por las consecuencias que los diversos sistemas de tratamiento de residuos pueden producir sobre el medio ambiente, en el marco de un debate público con argumentos científicos y políticos. Esto ha dado lugar a que se generase un importante cuerpo normativo, encabezado por la legislación comunitaria impulsora de políticas en este terreno a partir del establecimiento de las «jerarquías de principios en política de gestión de residuos». En este contexto debe inscribirse la regulación de las condiciones en que se efectúa la incineración.

Dada la dimensión transfronteriza de la problemática, y con el fin de conseguir la máxima eficacia, las instituciones europeas aplicaron una estrategia que no se limitaba a la definición de políticas y recomendaciones, sino que se incluía la adopción de normas, empezando por las dos directivas del Consejo, aprobadas en junio de 1989, para controlar las emisiones de algunos contaminantes procedentes de instalaciones de incineración de residuos municipales: la Directiva 89/369 CEE y la 89/429 CEE. A pesar de que supusieron una importante aportación a la reducción de emisiones, tenían un alcance limitado ya que no consideraban la incineración de los residuos

más peligrosos. Éstos fueron objeto de una nueva Directiva, la 94/67 CE del Consejo.

La política comunitaria se basará principalmente en el criterio «de principio a fin», consistente en considerar que la regulación sobre los residuos debe tener en cuenta no sólo la parte final del ciclo productivo sino su totalidad, empezando por la extracción de las materias primas.

A esto hay que añadir varias decisiones del Consejo, entre las que debe incluirse la de 24 de febrero de 1997, que no hace referencia a la incineración, sino que pretende establecer una estrategia comunitaria de gestión de residuos, en la que el Consejo Europeo opina que se tienen que establecer normas adecuadas de emisión de las operaciones realizadas en las instalaciones de incineración de residuos con el fin de garantizar un alto nivel de protección del medio ambiente, normas que se han de respetar estrictamente, y que, por lo que respecta a las instalaciones existentes, hay que disponer de mecanismos de control específico. Por tanto, se admite la posibilidad de incinerar en las condiciones adecuadas y con la correspondiente supervisión y vigilancia, con lo que se mantiene el criterio sobre el que se sustentaba la Directiva de 1994.

Ahora bien, el Consejo invita a la Comisión a revisar esta última Directiva con el fin de adaptarla al progreso técnico, y se acentúa la necesidad de fomentar la valorización de los residuos con la finalidad de reducir la cantidad de éstos destinada a la eliminación y economizar los recursos naturales, especialmente por medio de la reutilización, el reciclaje, el compostaje y la recuperación de energía. A la normativa europea hay que añadir la estatal, constituida por la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos que, aparte de establecer principios generales, establece

mecanismos de cooperación y de intercambio de información.

Para completar el cuadro es ineludible referirse a la Ley 6/1993, de 15 de julio, que sigue el camino trazado por las directivas, es decir, que se orienta a favorecer la minimización, la valorización y la disposición correcta del desecho.

La incineración de los residuos resulta, pues, un sistema aceptado por el ordenamiento sectorial, pero que ofrece riesgos comprobados de contaminación del subsuelo, del aire y de las aguas, que puede afectar a la salud humana, según han puesto de manifiesto los conocimientos científicos, que han abordado la relación con las dioxinas y los furanos. Los avances técnicos y científicos posibilitan la adopción de medidas correctoras más eficaces y la obtención de sistemas más precisos de registro y medición, que han de ser tenidos en cuenta, pero esto no comporta una desviación de los objetivos principales, que son la minimización, la valorización, el reciclaje y la reutilización.

La Ley es breve, con un importante contenido programático o finalista. Pese a que su objeto es el de regular las condiciones en que se tiene que hacer la incineración de residuos en Cataluña, no las ordena o regula directamente de manera detallada y exhaustiva, sino que establece el marco en el que se contienen los principios o reglas a las que se ha de someter el conjunto de actuaciones públicas en este ámbito. Se trata, por tanto, de una Ley que ha de desplegar su eficacia progresivamente, y en un periodo de tiempo dilatado, al remitirse a futuros planes o programas de diversas clases (plan de acción para reducir las fuentes de compuestos orgánicos persistentes, inventario de focos emisores de estos compuestos, programas cuatrienales de prevención, reducción y valorización de residuos, programación del cierre de ins-

talaciones de incineración, programas de gestión de residuos) y contener varias remisiones específicas de despliegue reglamentario, además de las de carácter general (art. 2.3, 6.1.a y b). La Ley también pretende establecer instrumentos para asegurar la participación ciudadana tanto en la realización de determinadas actividades de desarrollo de los objetivos de la Ley como en la inspección de las plantas de incineración (art. 8.1), si bien en este último caso no concreta qué grupos o qué personas pueden tener esta representación social. Con el fin de facilitar el control ciudadano sobre el desarrollo de la actividad de incineración, se establece el acceso público a los datos contenidos en los programas de vigilancia ambiental, de consignación obligatoria al departamento competente.

Otra nota que tener en consideración de esta Ley es que establece una delimitación competencial entre la Administración de la Generalidad y los municipios, especificando las responsabilidades respectivas en la materia. La potestad de intervención más intensa, como es la de prohibir la incineración de determinadas categorías de residuos, o la reglamentaria, se atribuyen al Gobierno de la Generalidad. En cambio, en lo que respecta al cierre de instalaciones, sólo se prevé la necesidad de programarlo de acuerdo con los municipios, dado que, de conformidad con la legislación precedente, habrá que considerar que se trata de una competencia municipal. Finalmente, hay un conjunto de competencias de fomento que se atribuyen a todas las administraciones sin distinguir (art. 3) la obligación genérica «de establecer los instrumentos necesarios» para llevar a cabo ciertas actuaciones (art. 3.c, art. 6.3).

Por otra parte, hay que deducir que la Ley parte de las definiciones de la mayoría de los términos técnicos que utiliza,

establecidas por la Ley 6/1993 (art. 3), definiciones legales previas, no reservadas a la mencionada Ley y que posibilitan la adecuada comprensión del texto ahora adoptado.

Finalmente, hay que destacar que ésta es una Ley que resulta del ejercicio de una iniciativa legislativa popular, la primera que se presentó ante el Parlamento, de conformidad con la Ley 2/1995, de 3 de abril.

Después de haber obtenido el número de firmas establecido por la ley (65.000), y una vez debidamente verificadas por la Junta de Control constituida a estos efectos, la proposición fue sometida al mismo procedimiento que el resto de proposiciones de ley, por lo que tuvo que superar los dos obstáculos a los que se someten éstas al inicio de la tramitación, es decir, la toma en consideración y la conformidad presupuestaria del Gobierno de la Generalidad. Una vez los hubo superado, la tramitación prosiguió con la presentación de enmiendas. Como ya se había anunciado durante el debate de la toma en consideración, los grupos parlamentarios mayoritarios se inclinaban por alterar radicalmente el propósito inicial contenido en la proposición, que era el de prohibir la incineración y sustituirlo por una regulación de esta actividad con sujeción a condiciones. La posibilidad de que la tramitación parlamentaria modificase sustancialmente la proposición impulsada por los ciudadanos no planteaba dudas desde el punto de vista jurídico formal, al hallarse sujeto a las mismas reglas que las otras proposiciones, pese a que para algunos se afecta el derecho fundamental de participación de los ciudadanos ejercido a través de esta institución al aprovechar su iniciativa o voluntad para alterarla sin su consentimiento. Preverlo de otra manera en la Ley de iniciativa legislativa popular también resultaba problemático porque

llevaba a tratar dónde se encontraban los límites a una posible alteración de la voluntad inicialmente contenida en la proposición y sobre todo quién era el sujeto que tenía que considerar que se sobrepasaban. Durante el debate parlamentario de la proposición, los grupos parlamentarios que sustentaban la redacción original defendieron que los promotores de la iniciativa debían conservar un derecho de retirada de la proposición en todo el transcurso de la tramitación parlamentaria para evitar así la posible desnaturali-

zación de su propósito. Los promotores reclamaron, también, el derecho a intervenir en el debate plenario de la proposición, como se ha recogido en otras legislaciones del Estado. Estas cuestiones sin duda habrán de ser tenidas en consideración en una eventual modificación de la Ley 2/1995. En todo caso, la ley reguladora de la incineración finalmente aprobada difiere de modo sustancial de la proposición que se encuentra en su origen.

Xavier Muro

Ley 13/2000, de 20 de noviembre, de regulación de los derechos de usufructo, de uso y de habitación (DOGC núm. 3277, de 30 de noviembre de 2001).

El objeto principal de esta Ley es la regulación específica del derecho de usufructo. En sede de derechos reales, la Compilación contemplaba únicamente el usufructo de bosques y plantas (art. 279-282, ahora sustituidos por esta Ley, cuyos art. 20-25 incorporan aquella normativa compilada). Sin embargo, el texto compilado contiene también otras referencias al derecho de usufructo, esencialmente en el ámbito del derecho de familia: art. 30.1 (dote); 38 y ss. (tenuta), 46.1 (esponsalicio) o 48.3 (*tantumdem*); hay que tener en cuenta que la disposición transitoria segunda del Código de familia parece mantener la vigencia de la regulación de estas instituciones dotales y paradotales. Además, hay asimismo disposiciones relativas al usufructo más o menos dispersas en otros cuerpos legales cuya subsistencia no queda afectada por la entrada en vigor de la Ley 13/2000 (el art. 1.2 se remite a ella). Así, en el Código de familia se regula el usufructo universal capitular (art. 24-30), y en el Código de sucesiones se pueden mencionar los art. 69, 74,

77 u 83 (heredamientos), 143 y 304 (legado de usufructo universal), 252.2 (atribuciones de usufructo pactadas en capítulos a favor de cónyuges), 331-332 (usufructo viudal abintestado) o 360 (legítima).

La regulación del usufructo contenida en la Ley 13/2000 está falta de la pretensión de complitud que en cambio caracteriza a todas las otras leyes que el Parlamento de Cataluña ha aprobado en los últimos años en materia de derecho civil. Con una técnica más propia de la época compiladora que del actual periodo codificador, el legislador catalán indica en el preámbulo (ap. 2) que en relación con el derecho de usufructo «se ha optado, de momento, por establecer sólo una regulación de las especificidades que ha tenido esta institución y las que se considera que ha de tener en el futuro en el derecho catalán, y con aplicación supletoria del Código civil» (pese a que esta supletoriedad no se explicita en el texto normativo, algo que en cambio sí hacía el proyecto de ley). Al igual que la Compilación de 1960, se trata,

pues, de una regulación presidida por el principio de especialidad. La inclusión de esta normativa en el futuro Código civil de Cataluña exigirá, por tanto, su posterior desarrollo (cuestión a la que alude la expresión «de momento» del preámbulo, que indica que se trata de una regulación provisional).

La incoherencia de la Ley 13/2000 en materia de usufructo (punto en el que el título de la Ley resulta más amplio que su contenido) tiene una doble manifestación. Por una parte, esta Ley no constituye una regulación autónoma del derecho de usufructo en Cataluña: no se desarrollan los usufructos regulados en el Código de familia y en el Código de sucesiones, a cuyas disposiciones se remite el art. 1.2 como supletorias de las carencias de la propia Ley y del título constitutivo. Por otra parte, y por lo que respecta al usufructo en general, se ha optado por regular sólo determinados aspectos de éste.

La Ley 13/2000 ciertamente contiene una serie de disposiciones relativas al usufructo en general, en el capítulo II (art. 4-13), donde también se tendrían que haber situado los art. 2 y 3 (inexistentes en el proyecto de ley, lo que traduce el singular «disposición general» de la rúbrica del capítulo I, en principio dedicado a los tres derechos reales que regula la Ley): pese a su ubicación, los art. 2.2 y 3 se refieren exclusivamente al usufructo, y si bien en principio el art. 2.1 prevé en general los títulos constitutivos de los derechos de usufructo, de uso y de habitación, resulta que los títulos de constitución de estos dos últimos derechos reales se especifican en particular en el art. 33 (que es más amplio porque también incluye la constitución legal y no sólo la derivada de acto negocial). En realidad, por tanto, el art. 2.1 se refiere sólo al usufructo, y esto significa que la Ley 13/2000 deja fuera de su

ámbito de aplicación tanto el usufructo viudal abintestado como el adquirido por usucapión.

Por lo que respecta al régimen general del derecho de usufructo, la Ley 13/2000 prevé al usufructuario como receptor de la utilidad de la cosa ajena (art. 3) con el tradicional límite del principio *salva rerum substantiae*, excepcionable por la ley (usufructo de cosas consumibles, art. 3.2, o de dinero, art. 26) o bien por la voluntad (usufructo con facultad de disposición, art. 14-19), pero, en cambio, no se regula el estatuto jurídico del usufructuario como administrador de bienes ajenos en interés propio: de acuerdo con el art. 1.2, por tanto, para las cuestiones relativas al inventario y a la fianza o caución (a cuya existencia o dispensa alude el art. 26.2 y 3) se tendrán que aplicar, entre otros, los art. 25-27 del Código de familia o los art. 74 y 304.3 del Código de sucesiones antes de recurrir a la aplicación supletoria de los art. 491 y ss. del Código civil español.

La principal novedad que cabe destacar entre las disposiciones generales es el derecho de adquisición preferente (en la típica doble fase de tanteo o de retracto) que el art. 5 de la Ley 13/2000 atribuye al nudo propietario en el caso de enajenación del derecho de usufructo, tanto si esta enajenación es a título oneroso como si es a título gratuito. Por eso el art. 4 sujeta el poder de disposición del usufructuario sobre el derecho del que es titular a la carga de notificar al nudo propietario el propósito y las circunstancias de la transmisión. El resto de disposiciones generales prevén puntualmente determinados aspectos relativos al usufructo de cuota de cosa en condominio (art. 6 y 8), al de finca hipotecada (art. 9), a la pluralidad simultánea o sucesiva de usufructuarios (art. 10 y 11) y a la extinción del usufructo sometido a condición

resolutoria o a plazo final en relación con la muerte del titular (art. 12).

De hecho, el grueso de la Ley 13/2000 está constituido por las «especificidades» a las que, según el preámbulo (ap. 2), se limita la regulación del derecho de usufructo, que son las que en el propio preámbulo (ap. 5) se califican de «situaciones especiales»: el usufructo de bosques y plantas, el usufructo con facultad de disposición y el usufructo de dinero y de participaciones en fondos de inversión.

Por lo que respecta al usufructo de bosques y plantas, al que se dedica el capítulo IV, los art. 20-25 se limitan a incorporar la regulación de los anteriores art. 279-282 de la Compilación, basados en la tradicional distinción entre el usufructo de árboles y bosques y el usufructo de fincas que tienen árboles o plantas como parte integrante de la finca. En el primer caso, el régimen jurídico se organiza en función de que se trate de bosques que por su propia naturaleza están destinados a madera o bien que tengan un destino económico distinto del de la obtención de madera (art. 20 y 21). En este segundo caso, el criterio de distinción se sitúa en el hecho de que los árboles o arbustos existentes en la finca usufructuada sean de los que se renuevan o rebrotan por el tronco o por las raíces o bien de los que, después de cortados, no se renuevan o no rebrotan (art. 22 y 23).

La novedad de la Ley 13/2000 son los otros usufructos especiales que ahora se regulan por vez primera. Por un lado, el usufructo con facultad de disposición sobre los bienes que constituyen su objeto, del que se ocupa con mucho detalle el capítulo III (art. 14-19). Excepto una previsión expresa en otro sentido en el título constitutivo, la facultad del usufructuario se entiende atribuida sólo para disponer de los bienes a título oneroso (art. 14.2), tanto si el objeto del usufructo es

universal como si es particular (art. 14.2). No obstante, en el caso del usufructo universal, las facultades dispositivas del usufructuario quedan limitadas como máximo a las tres cuartas partes de los bienes: según el art. 18 el usufructuario universal no puede disponer de la cuarta parte de los bienes usufructuados, si bien el nudo propietario puede eliminar esta limitación y autorizar expresamente al usufructuario a disponer de todos los bienes comprendidos en el usufructo. La facultad de disposición se puede atribuir sólo para el caso de necesidad (art. 16, 17 y 19.2), supuesto en el que el usufructuario sólo queda legitimado si no tiene bienes propios no necesarios para la vida o para el ejercicio de la profesión y, en la parte de la contraprestación obtenida que no se haya tenido que aplicar a la satisfacción de la necesidad, obra el principio de subrogación real.

El art. 26, en el capítulo V de la Ley, se ocupa de la «especificidad» del usufructo de dinero, cuya especialidad estriba en la fungibilidad del objeto: el usufructo de cosa fungible se aproxima al mutuo, toda vez que la fungibilidad provoca la adquisición de la propiedad del dinero por parte del usufructuario (por mucho que el último apartado del precepto afirme la titularidad del nudo propietario, se trata de la titularidad de un derecho de crédito y no de la propiedad). Por eso, al admitir el derecho a los rendimientos de un capital en dinero (como frutos civiles, art. 28), se establece la obligación del usufructuario de restituir el *tantumdem* a la extinción del usufructo.

El resto del capítulo V (art. 27-32) se dedica a regular el régimen especial del usufructo de participaciones en fondos de inversión, que es seguramente el tema central de la Ley 13/2000. El régimen jurídico de los fondos de inversión se encuentra en la Ley estatal 46/1984, de 26

de diciembre, reguladora de las instituciones de inversión colectiva (y su reglamento, en el Real decreto 1393/1990, de 2 de noviembre), que además de la modalidad general de los fondos con distribución de resultados prevé también los fondos de carácter acumulativo o de capitalización, sin distribución de rendimientos. La ley catalana regula extensamente el usufructo de participaciones en fondos de inversión en estas dos modalidades.

El régimen general lo establece el art. 27, que sitúa el riesgo de los rendimientos (frutos civiles, art. 28) a cargo del usufructuario y atribuye al nudo propietario la facultad de exigir el reembolso de las participaciones antes de la extinción del usufructo (excepto si se trata de un fondo de inversión garantizado, art. 27.5). Ahora bien, con el fin de no perjudicar los intereses del usufructuario, en el caso de reembolso anticipado, el nudo propietario ha de reinvertir el capital obtenido en un nuevo fondo; si no es así, el derecho del usufructuario se convierte en un usufructo de dinero (regulado en el art. 26). Los art. 30 y ss. se ocupan del usufructo de participaciones en fondos de inversión de carácter acumulativo, en los que no hay distribución de resultados. Lo que tiene derecho a recibir el usufructuario en estos casos

es la plusvalía de las participaciones. En general, esta plusvalía sólo se percibe en el momento del reembolso final, pero en relación con los usufructos sucesorios se atribuye al usufructuario la opción de renunciar al sistema general de cobro final a cambio de obtener del nudo propietario, por anualidades vencidas, un rendimiento presunto equivalente al interés legal del dinero (incrementado en dos puntos si las participaciones son sobre un fondo de inversión mobiliaria).

Por último, el capítulo VI de la Ley 13/2000 (art. 33-46) contiene la regulación autónoma de los derechos reales de uso y de habitación, a los que, según el art. 1.3, resultan supletoriamente aplicables las disposiciones de esta Ley relativas al derecho de usufructo. El derecho de habitación se configura como el de ocupación parcial de una vivienda y sólo se puede constituir a favor de personas físicas. El derecho de uso es descrito como el derecho a poseer y a utilizar una cosa ajena en función de las necesidades del usuario y su familia. Se puede establecer sobre toda clase de bienes, pero se prevén en particular el uso de una vivienda y el constituido sobre una finca fructífera, sobre rebaño y sobre un bosque o sobre plantas.

Anna Casanovas

Ley 16/2000, de 29 de diciembre, del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales (DOGC núm. 3295, de 30 de diciembre).

La Ley del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales se inserta en un campo —el de los tributos propios— en el que la legislación catalana es más bien escasa. Si bien la enumeración de los recursos financieros de la Generalidad que aparece en el artículo 44 del Estatuto se inicia precisamente

con los rendimientos de los impuestos que debe establecer la propia Generalidad, éstos no han sido nunca demasiado relevantes. Al carácter polémico, y en muchos casos impopular, de la creación de nuevas figuras tributarias, cabe añadir que el modelo de financiación descrito en el Estatuto y desarrollado me-

dante los acuerdos el Consejo de Política Fiscal y Financiera se ha fundamentado en la participación en la recaudación de tributos del Estado y en el rendimiento de los impuestos cedidos. Por otra parte, la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA) limita extraordinariamente la posibilidad de creación de nuevos impuestos por la vía de prohibir, por una parte, que los tributos de las comunidades autónomas se establezcan sobre hechos imponible gravados por el Estado y, por otra parte, que estos tributos sólo se pueden establecer sobre materias reservadas a las corporaciones locales en la medida en que la legislación de régimen local lo prevea. Estas medidas que, desde una perspectiva teórica, no impedirían el desarrollo de un sistema tributario propio, hacen inviable, en la práctica, la diversidad fiscal, dado que ni el Estado ha renunciado a ocupar la práctica totalidad de las fuentes tributarias ni la legislación del Estado en materia de finanzas locales ha permitido el despliegue de un sistema con una incidencia fiscal importante.

Las limitaciones establecidas convierten en residual la posibilidad de creación de impuestos. Ésta se reduce básicamente a la creación de tributos de fundamento extrafiscal, vinculada necesariamente al ejercicio de una competencia sustantiva de la comunidad autónoma en cuestión. En este sentido resulta sintomático que los dos impuestos propios de la Generalidad vigentes en el momento de la aprobación de la Ley 16/2000 eran el canon del agua, impuesto que se basa en el impacto ecológico del uso del agua o la carga contaminante vertida al medio acuático, y el gravamen sobre los elementos patrimoniales afectos a las actividades de planes de protección civil de Cataluña.

El impuesto sobre grandes establecimientos comerciales no es una excepción

a este planteamiento. En el preámbulo se afirma que: «El tributo que ahora se crea tiene naturaleza de impuesto, de acuerdo con el artículo 26 de la Ley General Tributaria; un impuesto, sin embargo, con un carácter marcadamente extrafiscal. Ciertamente, la finalidad del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales tiende a la corrección y a la compensación del impacto territorial y medioambiental que puede ocasionar este fenómeno de concentración de grandes superficies comerciales, y también a la atención de las necesidades de modernización y fomento del comercio integrado en la trama urbana.» De acuerdo con ello, el artículo 3 de la Ley 16/2000 establece que el impuesto queda afectado al fomento de las medidas para la modernización del comercio urbano de Cataluña y al desarrollo de planes de actuación en las áreas afectadas por los emplazamientos de grandes establecimientos comerciales. No obstante, y contrariamente a lo que sería deseable desde un punto de vista de técnica legislativa, los criterios concretos de afección no los establece la Ley del impuesto, sino que lo hace la Ley 15/2000, de 29 de septiembre, de medidas fiscales y administrativas, la cual distribuye los rendimientos del impuesto entre mercados municipales y urbanismo comercial (40%), planes de dinamización comercial (25%), fomento del comercio asociado y líneas de financiación subsidiaria para el comercio urbano (25%) y planes de actuación medioambiental en las áreas afectadas por los emplazamientos de grandes establecimientos comerciales (10%).

Pero al margen de la finalidad extrafiscal del impuesto, la estructura de éste responde a la de un tributo exigido sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que

ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de bienes o la adquisición o el gasto de la renta, de acuerdo con la concepción del artículo 26 de la Ley general tributaria. A tal efecto, la capacidad económica del sujeto pasivo —persona física o jurídica titular del gran establecimiento comercial— se presume para determinados establecimientos comerciales como consecuencia de estar implantados en grandes superficies.

El hecho imponible lo constituye, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley, la utilización de grandes superficies con fines comerciales a causa del impacto que puede ocasionar en el territorio, en el medio ambiente y en la trama de comercio urbano de Cataluña. Esta utilización de grandes superficies con fines comerciales se define como la que llevan a cabo los grandes establecimientos comerciales individuales —los que disponen de una superficie de venta igual o superior a 2.500 metros cuadrados— dedicados a la venta al por menor. A pesar de ello, algunos establecimientos están exentos del impuesto, en la medida en que la utilización de grandes superficies es necesaria para el tipo de productos que comercializan (jardinería, venta de vehículos, materiales para la construcción, venta de maquinaria y suministros industriales). Pero en todos los casos los primeros 2.499 metros cuadrados de superficie de venta tienen la consideración de mínimo exento y este míni-

mo también se tiene en cuenta a la hora de determinar las superficies destinadas a almacenes, talleres y espacios de producción así como aparcamientos. En relación con este último elemento, la Ley ha optado por establecer un sistema objetivo de cálculo de esta superficie a partir de coeficientes, que oscilan entre 0,5 y 1,8, que se tienen que multiplicar por la superficie de venta efectivamente gravada, de manera que este elemento incide de manera sensiblemente inferior a la que resultaría de considerar la superficie efectivamente ocupada.

La base imponible está constituida por la superficie total del gran establecimiento comercial individual, con las correcciones que ya hemos mencionado. No obstante, la base liquidable es el resultado de multiplicar la base imponible por el coeficiente aplicable —que oscila entre los valores 0,6 y 1— según la superficie del terreno ocupada por la proyección horizontal del establecimiento en concreto. Así se obtiene un sistema progresivo basado no tanto en la superficie de venta, sino en el impacto de la ocupación del suelo. Este elemento debe complementarse con una bonificación del 40% de la cuota para aquellos establecimientos que estén situados en zonas de accesibilidad mediante varios transportes públicos, con lo cual el fundamento extrafiscal del impuesto se refleja efectivamente en su aplicación.

Pere Sol

Ley 17/2000, de 29 de diciembre, de equipamientos comerciales (DOGC núm. 3299, de 5 de enero de 2001).

Ésta es la tercera ley de equipamientos comerciales aprobada por el Parlamento de Cataluña en los últimos trece

años. La primera fue la Ley 3/1987, de 9 de marzo, y más recientemente lo ha sido la Ley 1/1997, de 24 de marzo.

La evolución que supone la aprobación de estos tres textos legislativos en este relativamente corto espacio de tiempo se caracteriza por un cada vez mayor intervencionismo de la Generalidad en el régimen de los establecimientos comerciales, de cara a fomentar, tal y como se señala en el preámbulo de ésta y de la Ley 1/1997, un sistema de distribución eficiente que asegure el aprovisionamiento de los consumidores con el mejor nivel de servicios posible y el mínimo coste de distribución y permita la mejora continuada en los precios, en la calidad y en las condiciones de oferta y de servicio; un sistema de distribución eficiente a partir de la libre y leal competencia de los agentes y en el que las pequeñas, las medianas y las grandes empresas comerciales puedan concurrir de forma equilibrada.

El dinamismo empresarial del sector, que en los últimos tiempos ha estado marcado por fusiones de importantes grupos comerciales, de un lado, y por una mayor o total libertad horaria, de otro, ha puesto de manifiesto que la vigente regulación presentaba una clara insuficiencia respecto a la valoración por la Generalidad del grado de concentración empresarial en el momento de otorgar nuevas licencias comerciales, así como respecto a una decidida aplicación de una política de modernización, innovación y mejora del comercio urbano, tantas veces perjudicado por el creciente fenómeno de las grandes superficies. En este sentido, hay que relacionar directamente la presente Ley con la Ley 16/2000, del impuesto sobre grandes superficies comerciales, por la que se crea y regula un tributo cuya recaudación íntegra servirá para financiar el llamado Plan de dinamización del comercio urbano.

El mayor intervencionismo público al que me he referido se concreta en las in-

novaciones que a continuación paso a analizar. La Ley clasifica los establecimientos comerciales en tres tipos: grandes establecimientos comerciales, establecimientos comerciales medianos y establecimientos comerciales pequeños, a los que sólo se menciona en el preámbulo, pero que debemos considerar un tipo propio en el que incluiremos aquellos que no figuran dentro de la definición por la Ley como grandes o medianos establecimientos comerciales.

Se mantiene la clasificación de lo que son grandes establecimientos comerciales en función de su superficie y del número de habitantes del municipio en que se instalen, criterios reproducidos en la delimitación de lo que son establecimientos comerciales medianos; no obstante, la graduación se hace más específica al rebajarse el número de metros cuadrados a partir de los que un establecimiento debe ser considerado como gran establecimiento comercial.

Los requisitos para la autorización de apertura, ampliación, cambio de actividad o traslado de un establecimiento comercial varían según el tipo. Para los establecimientos comerciales pequeños, basta con la correspondiente licencia municipal, salvo aquellos establecimientos dedicados a la venta al por menor de productos alimenticios y de gran consumo en régimen de autoservicio con una superficie de más de cuatrocientos metros cuadrados, así como los de menos de cuatrocientos metros cuadrados que pertenezcan a grupos empresariales con una facturación anual de más de quinientos mil millones de pesetas, que se someten al régimen previsto para los establecimientos comerciales medianos.

Para los establecimientos comerciales medianos, la Ley crea la denominada *licencia municipal comercial*, cuya única

particularidad respecto a la licencia municipal de apertura ordinaria es que su concesión o denegación debe acordarse teniendo en cuenta que el proyecto se adecue al Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales y, previo a la concesión, es preciso obtener obligatoriamente el informe favorable del Servicio de la Competencia en la Distribución Comercial, de nueva creación; conforme a lo establecido en el artículo 6 de la Ley, dicho Servicio no otorgará ningún informe favorable si el solicitante pertenece a un grupo de empresas con una cuota de mercado superior al veinticinco por ciento de los metros cuadrados de venta existentes en Cataluña, o al treinta y cinco por ciento del área de influencia del establecimiento proyectado. El citado informe tendrá carácter vinculante en la denegación de la licencia solicitada.

Respecto a los grandes establecimientos comerciales, se mantiene la exigencia de la licencia comercial de la Generalidad como requisito previo para la obtención de la licencia municipal, si bien se lleva a cabo una regulación mucho más exhaustiva. Esta licencia la concede el Departamento de la Generalidad competente en materia de comercio, con el informe previo de la Comisión de Equipamientos Comerciales y, al igual que en el caso anterior, se acordará teniendo en cuenta que el proyecto se adecue al Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales. Mientras en la anterior regulación la exigencia de esta licencia se limitaba a la apertura, ampliación y cambios de actividad, ahora se extiende al traslado y a la transmisión de un gran establecimiento comercial o de las acciones y participaciones de las sociedades que, directa o indirectamente, sean titulares y estén obligadas a consolidar sus cuentas conforme a la legisla-

ción mercantil, salvo las transmisiones hereditarias.

Se mantiene la exclusión de este régimen para los mercados municipales, tal y como ya establecía la Ley de 1997; sólo requerirán dicha licencia comercial aquellos establecimientos individuales situados en su interior con superficie de venta que, según el apartado 1 del artículo 3, los haga tributarios de la consideración de gran establecimiento comercial, circunstancia que raramente se dará.

Como novedad, la Ley introduce un régimen especial para las superficies comerciales de parques temáticos y respecto a los grandes establecimientos comerciales situados en centros urbanos. En cuanto a los primeros, sólo quedarán sujetos a la licencia comercial de la Generalidad cuando el conjunto de su superficie de venta supere los cinco mil metros cuadrados, el quince por ciento de la superficie edificada total o en caso de que los establecimientos individuales superen los límites establecidos en los apartados 1 y 2 del artículo 3. Respecto a los segundos, no requerirán la licencia comercial de la Generalidad aquellos con una antigüedad de más de diez años para las reformas que supongan una ampliación no superior a cinco mil metros cuadrados de superficie de venta, siempre que dicho crecimiento sea inferior al treinta por ciento de la superficie de venta preexistente.

Por último, cabe destacar el decisivo papel que se otorga a los ayuntamientos en la eventual concesión de esta licencia comercial de la Generalidad, pues si bien hasta ahora era preceptivo consultar al respectivo ayuntamiento, a partir de este momento, si de dicha consulta resultase un informe desfavorable, éste tendrá carácter vinculante para la Generalidad.

Como ya sucedía en la Ley de 1997, el texto aprobado prevé la existencia del Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales como instrumento para ordenar la localización de equipamientos comerciales en Cataluña, al que deberá adecuarse el planeamiento urbanístico. Se mantiene la obligación de revisar dicho Plan cada cuatro años, aunque como novedad se establece que en caso de que se produzcan circunstancias que modifiquen la estructura de la oferta o la demanda comerciales, podrá realizarse una revisión anticipada, general o parcial.

La Ley profundiza en la regulación de los programas de orientación para equipamientos comerciales, a fin de adaptar el equipamiento comercial de los municipios a las necesidades de los consumidores. De acuerdo con lo señalado en su artículo 16, la elaboración y aprobación inicial de dichos programas corresponderá a los respectivos ayuntamientos, y la aprobación definitiva al departamento competente en materia de comercio. Como novedad destaca que la aprobación de tales programas resulta obligatoria para la instalación de grandes establecimientos comerciales cuando los mismos superen los tres mil, cinco mil, diez mil o veinte mil metros cuadrados en función del número de habitantes del municipio en que se establezcan.

Por otra parte, se regulan las facultades de los inspectores, así como las infracciones y el régimen sancionador, que recibe un tratamiento mucho más exhaustivo del que era objeto en la Ley de 1997. Las infracciones se circunscriben fundamentalmente a no disponer de la licencia comercial, sea la municipal o la de la Generalidad, cuando la misma sea exigible conforme a los preceptos de la presente Ley. Destaca que

el régimen de sanciones sólo esté previsto respecto a las infracciones por no disponer de la licencia comercial de la Generalidad, lo que supone que mientras ésta puede llegar a imponer multas de hasta 100.000.000 de pesetas, la sanción que los ayuntamientos pueden acordar por no disponer de la licencia comercial municipal —a la que, como hemos visto, quedan sujetos los establecimientos comerciales medianos— se limita a los exiguos importes establecidos, con carácter general, por la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, modificada por la Ley 11/1999.

También es importante señalar que, además de la creación del Servicio de Competencia en la Distribución Comercial, la Ley prevé la creación de un registro de todos los grandes y medianos establecimientos comerciales de Cataluña, cuyo mantenimiento corresponderá al departamento competente en materia de comercio, así como el mandato al Gobierno para la elaboración y aprobación durante el año 2002 de un libro blanco sobre la concentración empresarial.

Por último, la Ley dispone la suspensión temporal de concesión de licencias comerciales, tanto municipales como de la Generalidad, a supermercados hasta la aprobación del Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales, determinándose que, a tales efectos, tienen dicha condición los establecimientos con una superficie de cuatrocientos a dos mil cuatrocientos noventa y nueve metros cuadrados, que ofrezcan en régimen de autoservicio productos de consumo cotidiano y, según su dimensión, cuenten también con otros productos no alimenticios.

Vicenç Santaló

Ley 18/2000, de 29 de diciembre, por la cual se regula la publicidad institucional (DOGC núm. 3300, de 8 de enero de 2001).

La comunicación es una actividad fundamental de las instituciones públicas, tanto para el desarrollo de sus funciones como para la construcción de una imagen de eficacia, credibilidad y coherencia. La publicidad institucional es la concreción de la comunicación pública.

El Estatuto de autonomía de Cataluña reconoce a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de publicidad (artículo 9.30), según la cual se aprueba esta Ley, pionera en el contexto del Estado.

Conviene distinguir entre diferentes tipos de publicidad política: la vinculada a los procesos electorales, la que llevan a cabo las instituciones para promocionar y defender los valores cívicos y la publicidad de carácter meramente administrativo, que sirve para comunicar informaciones administrativas. Esta Ley regula, fundamentalmente, el segundo tipo de publicidad mencionado y, tangencialmente, la de carácter electoral.

El ámbito de aplicación de la Ley es el de todas las administraciones de Cataluña, tanto las administraciones locales como las supralocales, incluyendo todos los ámbitos de actuación que les corresponden. La Ley describe el objeto y los objetivos de la publicidad institucional, establece el sistema de contratación de la creación publicitaria y fija los criterios a los que debe adecuarse la difusión publicitaria.

No es publicidad institucional la mera actividad comunicacional de las administraciones cuando tiene carácter exclusivamente informativo; en cambio, es publicidad institucional la que llevan a cabo las instituciones públicas para promover y defender la consolidación de la democracia, el bienestar social, la salud y la seguridad.

La Comisión Asesora sobre Publicidad

Institucional, creada por el Decreto 289/1997, de 11 de noviembre, ve consagrada su existencia en una norma de rango legal, mediante la cual se reconocen sus competencias y funciones y se establecen unos requisitos básicos respecto a su composición, y prevé que estén representados la Administración de la Generalidad, las entidades municipalistas de Cataluña y los sectores académicos y profesionales relacionados con la publicidad institucional, aunque la concreción definitiva se reserva al reglamento, lo cual, sin duda, acarreará tensiones entre el Gobierno y los grupos parlamentarios, que no llegarán a un acuerdo para garantizar su composición o sus requisitos básicos. Es necesario señalar, aunque sea *obiter dicta*, la importante labor que llevó a cabo la Comisión en la definición de los principios de deben informar la publicidad institucional, y la trascendental misión de control cívico que le corresponderá en el futuro, para concretar la aplicación de los principios y velar por ella, como veremos a continuación.

Un aspecto innovador de la Ley es que establece los principios que debe respetar la publicidad institucional. Es necesario destacar su valor y su trascendencia, dado que pueden permanecer en el reino de los principios kantianos y del imperativo categórico más propios de un código ético y de autolimitación —el *self-restraint*, tan propio de otras culturas jurídicas como alejado de la nuestra, a pesar de que cada vez resulte más necesario— que no de una ley. Puesto que ésta es la limitación más importante que presenta esta Ley: la aplicación de los principios y de las reglas que establece resulta difícilmente exigible, dado que no prevé ningún régimen de recursos, ni de san-

ciones, ni de garantías para exigir su aplicación en caso de que una administración no los aplique.

El éxito de esta Ley exige el compromiso y la corresponsabilización de las administraciones públicas. La Comisión Asesora sobre Publicidad Institucional debe convertirse en la conciencia ciudadana refleja, que evite los abusos en los que podrían incurrir algunas administraciones; más aún, la crítica y la condena moral de los ciudadanos son el único elemento que podrá suplir la falta de controles jurisdiccionales, pues uno de los peores errores en los que se podría incurrir en la aplicación de esta Ley sería la hipótesis —tan posible en la práctica y tan cercana en nuestra cultura política como rechazable desde la conciencia cívica democrática— de que unas administraciones que se permitieran determinadas acciones publicitarias criticaran o incluso pretendieran evitar acciones similares de otras administraciones con mayorías políticas diferentes.

Esta Ley exige, desde su nacimiento, la evaluación de su aplicación, es decir, un seguimiento de su eficacia y de su rendimiento, y desde ahora invitamos a llevarlo a cabo: dado que la Administración no lo hará, puede resultar un buen tema para los estudiantes de másters y posgrados, para introducir progresivamente en nuestro territorio las técnicas de evaluación legislativa.

Hablemos pues, aunque sea brevemente, de técnica legislativa. La introducción de la Ley se denomina *preámbulo* y contie-

ne los elementos clásicos que exige la doctrina. La Ley, muy breve (incluye únicamente ocho artículos), no se divide en títulos y capítulos; además, los artículos no llevan título. Las disposiciones adicionales, transitoria y final, tampoco. La disposición adicional primera es un modelo de anfibiología, puesto que sobra por evidente y, además, no se sabe qué quiere decir —es un ejemplo de transacción política, al margen de su calidad—; la disposición adicional segunda, que autoriza al Gobierno a desarrollarla y a aplicarla, comportará tensiones con toda seguridad, si el Gobierno entiende que el hecho de desarrollar la Ley permite innovarla, especialmente en lo que se refiere a la composición de la Comisión Asesora sobre Publicidad Institucional, al margen de los principios que conforman la Ley. La entrada en vigor, disposición final, en contra de la opinión garantista y con el pretexto de que es una ley que afecta fundamentalmente a las administraciones, tendrá lugar al día siguiente de su publicación.

Si la Ley confía en la eficacia de los valores de la norma y comparte la convicción de que *democracia es pedagogía*, exigimos que las instituciones —y velemos para que así sea—, mediante la comunicación y la publicidad institucional, impulsen el crecimiento de los valores que permitan la consolidación del Estado de derecho, en una sociedad plural y avanzada, impregnada de civismo, respeto, solidaridad y tolerancia.

Ismael E. Pitarch

Ley 19/2000, de 29 de diciembre, de aeropuertos de Cataluña (DOGC núm. 3303, de 11 de enero de 2001).

La Ley de aeropuertos es la primera que con este objeto específico se aprueba en el Estado español, ya que la regulación esta-

tal aparece dispersa entre la Ley de navegación aérea y otras normas de distinto rango y propósito. Desde este punto de

vista, cabe señalar asimismo que se trata de una norma bastante inusual en el derecho comparado, en que la normativa sobre la materia acostumbra a ser fragmentaria, incluyéndose a menudo entre las leyes sobre aviación comercial o navegación aérea.

Una primera constatación debe ser que la presente Ley pretende integrar las variadas perspectivas sobre la materia contenidas en la legislación sectorial diversa, o deducidas de ésta, para establecer un tratamiento unitario, ordenado y sistemático. Hay que tener en cuenta que los aeropuertos y aeródromos pueden ser objeto de una triple perspectiva: como servicio público, como obra y como conjunto de instalaciones de carácter permanente, y como espacio físico —según los casos, de dominio público—, que merece tener una consideración específica; por otra parte, los aeropuertos pueden tener incidencia sobre otros sectores o materias en que también concurren intereses públicos, tales como ordenación del territorio y urbanismo, medio ambiente, los otros transportes, comunicaciones, comercio y turismo, etc. En aras a un tratamiento integral y coherente, la Ley pretende asegurar la coordinación entre las distintas administraciones con competencia y establecer los instrumentos de planificación que posibiliten una ordenación coherente y respetuosa con los diversos intereses en juego.

Como cuestión previa, hay que señalar que la presente Ley no es de aplicación a todos los aeropuertos de Cataluña sino sólo a los que no poseen la calificación de interés general —que son los más importantes—. Lógicamente, la Ley debe partir de la situación y marco actuales y carece de sentido que ordene hipotéticas situaciones futuras que exigirán, en su caso, una nueva regulación o una adaptación de ésta.

La presente Ley distingue dos clases de instalaciones aeroportuarias: los aeropuertos propiamente dichos y los aeródromos. Los primeros se caracterizan por disponer de servicios e instalaciones para atender de forma regular el tráfico aéreo, a diferencia de los aeródromos. Además, se distingue, tanto en una clase como en otra, entre los de titularidad pública y los de titularidad privada. Respecto a la determinación de las condiciones técnicas con que deben contar, la Ley se remite al reglamento.

La Ley crea una entidad, la autoridad aeroportuaria de Cataluña, a la que atribuye la responsabilidad de determinar la política estratégica, los objetivos y el plan de negocio «aeroportuarios», función directiva que no excluye otras de carácter más ejecutivo, como la elaboración del Plan director de aeropuertos.

En cuanto a otras funciones públicas establecidas en esta Ley, su atribución se realiza a favor de la Administración de la Generalidad, y en la mayor parte de los casos, más concretamente, del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, pese a que en algunos casos no se determine el departamento al que corresponden, aspecto que se refiere al desarrollo reglamentario como es habitual en la mayor parte de leyes sectoriales. No obstante, es preciso señalar que la Ley hace hincapié en la actividad de planificación y control previos, estableciendo los instrumentos específicos sobre dicha cuestión, los cuales, una vez más, intentan lograr la coordinación e integración de las diversas intervenciones administrativas. Sin embargo, quedan por establecer las características de la autoridad aeroportuaria como administración —¿será un ente público sometido al derecho privado o una entidad autónoma?—, interrogante que debe aclararse por medio de la norma de rango adecuado.

La Ley regula el procedimiento para tramitar y aprobar nuevos aeropuertos y modificar los existentes, estableciendo diferencias procedimentales entre los de iniciativa pública —de la Administración de la Generalidad y de entidades locales— y los de iniciativa privada, que se someten a un régimen de autorización.

En cuanto a la gestión de aeropuertos y aeródromos, la Ley regula especialmente la de los que son de titularidad pública, puesto que, en los de titularidad privada, la forma en que aquella se produzca corresponde al ámbito de libre determinación del propietario.

Cabe destacar que se prevé la incorporación de representantes de las entidades locales afectadas y de otras entidades, vinculadas o afectadas por la actividad aeroportuaria a los órganos de gestión como instrumento para vehicular su participación, sin perjuicio de que cuenten también con un comité de usuarios. Aunque no se enuncien las funciones de este co-

mité, hay que suponer que serán de tipo consultivo o asesor, al tiempo que de instancia representativa para conocer la opinión de los usuarios, por medio de sus representantes específicos, en los asuntos relativos a la gestión aeroportuaria.

A fin de reunir la información técnica aeronáutica, se crea el Registro de Aeropuertos y Aeródromos en el seno del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.

Por último, la Ley contiene un último capítulo dedicado a establecer el régimen sancionador y de inspección para asegurar su cumplimiento, con sanciones que van desde las 250.000 pesetas hasta los 30.000.000 de pesetas.

Para el desarrollo reglamentario de la Ley —que no debe ser en un texto único— se establece un plazo de seis meses, y para la regularización de los aeropuertos y aeródromos existentes, un plazo de un año desde su entrada en vigor.

Xavier Muro

Ley 21/2000, de 29 de diciembre, sobre los derechos de información concerniente a la salud y la autonomía del paciente, y la documentación clínica (DOGC núm. 3303, de 11 de enero de 2001; corrección de errores DOGC núm. 3353, de 22 de marzo de 2001).

La aprobación por el Parlamento de Cataluña de la Ley sobre los derechos de información concerniente a la salud y la autonomía del paciente y la documentación clínica ha tenido una resonancia mediática importante, especialmente porque, por primera vez en el Estado, se regula la posibilidad de elaborar documentos de voluntades anticipadas a fin de poder determinar, antes de una intervención médica, cuáles son las voluntades del paciente por sí, en el momento de la intervención, no se encuentra en

situación de expresarlas —lo que comúnmente se conoce como testamentos vitales o testamentos biológicos. Esta resonancia mediática ha hecho que la Ley sea conocida como la *Ley del testamento vital*, sin perjuicio de que su contenido tenga un alcance bastante más amplio.

El objetivo básico de la Ley es, esencialmente, concretar los derechos de los pacientes en el ámbito sanitario —derecho a la información, al consentimiento informado y al acceso a la documentación clínica— como eje básico de las re-

laciones clínico-asistenciales. En este sentido, el marco de referencia lo constituye de manera especial, de acuerdo con la exposición de motivos, el Convenio sobre los derechos del hombre y la biomedicina, de 4 de abril de 1997, que entró en vigor en el Estado español el 1 de enero de 2000. Este Convenio se refiere a la necesidad de reconocer, en distintos aspectos y con una gran extensión, los derechos de los pacientes, entre los que destacan el derecho a la información, al consentimiento informado y a la intimidad de la información relativa a la salud de las personas, a fin de conseguir un armonización de las legislaciones de los diversos países en estas materias.

A pesar de que la Ley se estructura formalmente en seis capítulos, dejando aparte el primero, que sólo contiene un artículo destinado a definir el objeto de la Ley, se pueden distinguir claramente dos partes temáticas.

La primera parte, que engloba los capítulos 2, 3 y 4, se centra en el derecho a la información, el derecho a la intimidad y el derecho a la autonomía del paciente, o, como señala el artículo 1 de la Ley, «determinar el derecho del paciente a la información concerniente a su salud y a su autonomía de decisión». El principio básico del derecho a la información lo formula el artículo 2, que establece que los pacientes, en cualquier intervención asistencial, tienen derecho a conocer toda la información obtenida sobre la propia salud. Esta información debe ser verídica, y debe darse de manera comprensible y adecuada. El derecho a la información debe ser garantizado por el médico responsable del paciente. El titular del derecho a la información es el paciente, sin perjuicio de que la Ley prevea situaciones en que los familiares u otras personas vinculadas al paciente puedan ser también informadas. A tal efecto, el artículo 5 es-

tablece el derecho a la intimidad en materia de salud de forma categórica, al disponer que toda persona tiene derecho a que se respete la confidencialidad de los datos relacionados con su salud, y atribuye a los centros sanitarios la obligación de adoptar las medidas oportunas para garantizar este derecho.

Por su parte, el derecho a la autonomía del paciente implica que cualquier intervención en el ámbito de la salud requiere que la persona afectada haya dado su consentimiento específico y libre y haya sido informada previamente. La Ley determina el alcance de este derecho y regula los casos en los que es preciso exceptuarlo, bien de manera absoluta, con la exención de la obtención del consentimiento, bien de manera relativa, mediante el otorgamiento del consentimiento por sustitución. Es en algunos de estos casos excepcionales cuando entra en juego el documento de voluntades anticipadas, que tiene como objetivo expresar las instrucciones del paciente que se deben tener en cuenta cuando se encuentre en una situación en que las circunstancias que concurren no le permitan expresar personalmente su voluntad. En este documento, la persona también puede designar un representante para que la sustituya en caso de que no pueda expresar su voluntad por sí misma. El documento sólo puede ser formulado por personas mayores de edad con capacidad suficiente y debe garantizarse que éstas actúan con plena libertad, por lo cual se requiere que sea expresado en escritura pública o ante tres testigos, dos de los cuales no pueden tener relación de parentesco hasta el segundo grado ni estar vinculados por ninguna relación patrimonial con el otorgante.

La segunda parte de la Ley se refiere extensamente al tratamiento de la documentación clínica y, concretamente, de la

historia clínica, entendida como el conjunto de documentos relativos al proceso asistencial de cada enfermo con identificación de los médicos y el resto de profesionales asistenciales que hayan intervenido. En este sentido, la Ley sistematiza los datos mínimos que debe contener cualquier historia clínica —datos de identificación del enfermo y de la asistencia, datos clínico-asistenciales y datos sociales. Cabe señalar que si el enfermo ha otorgado un documento de voluntades antici-

padas, éste también debe incorporarse a la historia clínica. La historia clínica se define como un instrumento destinado fundamentalmente a ayudar a garantizar una asistencia adecuada al paciente, por lo cual la Ley regula su uso, el acceso a la información que contiene —quién puede acceder y en qué condiciones—, así como los plazos durante los cuales esta información se debe conservar.

Pere Sol

Ley 22/2000, de 29 de diciembre, de acogida de personas mayores (DOGC núm. 3304, de 12 de enero de 2001).

La Ley 22/2000 supone un primer paso en la consecución de medidas de protección de las personas mayores en el ámbito del derecho privado. Esta norma regula el pacto de acogida como alternativa al ingreso de los ancianos en instituciones geriátricas, en cuya virtud unas personas, los acogedores, se comprometen a cuidar y a convivir con otras de más edad (art. 1.1, 2.1, 3.2) —los acogidos— a cambio de una contraprestación económica (art. 1.1, 2.3) y con el deber de comportarse mutuamente como han de hacerlo padres e hijos entre ellos (art. 1.1) El preámbulo de la Ley destaca el origen consuetudinario de esta institución y menciona la práctica tradicional en algunas comarcas de Cataluña (y de Aragón) de «darse» a una familia (o a un convento); hace referencia también al derecho especial de Tortosa como precedente, pero esta hipótesis es poco viable. Seguramente, el modelo más influyente ha sido la Ley francesa 89-475, de 10 de julio de 1989, *relative à l'accueil par des particuliers, de majeurs protégées ou handicapées adultes*.

Las causas que hacen necesaria la

atención legal a este colectivo de personas mayores, en el ámbito público y/o privado, son diversas: por una parte, el incremento de la expectativa de vida incrementa también la dependencia familiar, sanitaria y social, y, por otra, el descenso de la natalidad reduce el número de miembros de la familia a los que podría quedar atribuido el cuidado y el bienestar de los ancianos. A todo esto hay que añadir el fenómeno migratorio, que provoca la marcha de los jóvenes de sus familias y el desamparo de los más mayores, que, de este modo, no tienen otra opción que retirarse a residencias o centros de acogida. La situación ya ha provocado la intervención del legislador, que viene exigida por los art. 43 y 50 CE. En Cataluña, esta actuación es posible como consecuencia de la asunción de competencia en materia civil en el art. 9.2 EAC, y gracias también al reconocimiento de otros preceptos estatutarios que, directa o indirectamente, permiten legislar en el ámbito de la vejez. Por ejemplo, en lo que respecta a asistencia social, ocio o sanidad interior.

La medida de acoger personas mayo-

res se plantea como una alternativa al censo vitalicio (art. 28 y ss. de la Ley 6/1990, de 16 de marzo, de censos), a las pensiones periódicas vitalicias (Ley 6/2000, de 19 de junio, de pensiones periódicas) o al pacto de alimentos (art. 272 de la Ley 9/1998, del Código de familia (CF)). Todas ellas son regulaciones de cariz claramente *ius privatista*. De todos modos, la Ley 22/2000 coexiste con la recientemente promulgada Ley 11/2001, de 13 de julio, de acogida familiar para personas mayores que, en cambio, configura la acogida familiar de las personas mayores como servicio social (art. 1), entendida ésta como la define el anexo 2.6.2 del Decreto 284/1996, de 23 de julio, por el que se regula el sistema catalán de servicios sociales.

Así pues, actualmente coexisten con el mismo nombre dos instrumentos de asistencia a las personas mayores de naturaleza jurídica radicalmente distinta: el contrato de acogida y el servicio social de acogida (llamado «familiar»). Sólo el primer tipo es oneroso, da derechos sucesorios y excluye todo control de la Administración. La acogida como servicio social regulado en la Ley 11/2001 —que igualmente exige pacto previo (art. 3.1)— se promueve para las personas sin recursos (disposición final primera) y funciona con su propio Registro (art. 4). Hubiera sido oportuna una mayor coordinación en la elaboración de ambas normas y, sobre todo, hubiera sido deseable que las prescripciones de esta última, en lo tocante a seguimiento y control administrativo del pacto (art. 3), se hubiesen incorporado previamente a la Ley 22/2000, de acogida de personas mayores.

La finalidad de la Ley 22/2000 es «la ayuda al más débil» (preámbulo, II; art. 2.1), pero el art. 2.2 desmiente esta consideración al admitir «la ayuda mutua» entre acogidos y acogedores. La convi-

vencia entre acogedores y acogidos no constituye una familia, aunque las relaciones que el pacto genera son parecidas a las de parentesco (art. 1.1), tal como lo demuestra el hecho de que no sólo obliga a los acogidos a contribuir a las cargas familiares según sus posibilidades (art. 2.2), sino que, más aún, se otorgan derechos sucesorios a los acogedores en la herencia de los acogidos (art. 8 y 9). Esto último, y a pesar de que estemos ante un contrato oneroso (art. 1.1; art. 4.3), induce a reconocer un significado casi parental a las relaciones que el pacto genera.

Las personas acogidas son las «personas mayores» (rúbrica ley), pero también las discapacitadas (art. 1.1). El pacto de acogida es oneroso: los acogidos han de ceder bienes muebles o inmuebles o dinero en pago a los servicios prestados. Dentro de esta contraprestación no se incluyen las donaciones efectuadas por las personas acogidas a las acogedoras y a terceras personas en interés de éstas, de presente o para después de la muerte, ni tampoco las contraprestaciones que derivan del contrato de alimentos autónomo previsto en el art. 4.3, o las donaciones que, a causa de este mismo contrato, los alimentados hacen a los alimentantes. El contrato de acogida nunca tiene que ser inferior a tres años, con carácter general (art. 3.4). Se puede pactar la asistencia por un periodo menor, pero entonces no se adquieren las ventajas legales: *v. gr.* los beneficios en materia de vivienda (art. 7). En lo tocante a los derechos sucesorios, el tiempo mínimo para poder disfrutar de ellos es de cuatro años (art. 8.1 y 9.1).

En lo referente a la capacidad de obrar de los sujetos, se exige que ésta sea plena y, además, mayoría de edad (art. 3.1). El acogedor ha de tener, como mínimo, 15 años menos que la persona acogida (art.

3.2), a menos que la acogida se haga por razón de discapacidad (art. 3.3). La edad mínima que ha de tener la persona acogida es siempre, sin excepciones, de 65 años. Por lo que respecta a la legitimación, no pueden ser acogidas las personas que tengan una relación de parentesco hasta el segundo grado en línea recta y colateral. Es posible, pues, una acogida entre personas ya unidas por vínculos de parentesco a partir del tercer grado y, se entiende, indistintamente, en línea recta o colateral.

Sólo puede ser acogida una persona por parte de una o varias personas que formen una familia —en sentido amplio—, excepto en caso de que los acogidos sean matrimonio o pareja estable (y a estos efectos se entiende que no necesariamente lo son sólo las que la Ley 10/1998, de uniones estables de pareja (LUEP), tiene en cuenta) o tengan entre ellas relación de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad o adopción (art. 1.2).

La acogida se tiene que constituir en escritura pública (forma *ad constitutionem*) y se formaliza —su constitución y su extinción— mediante la inscripción del contrato en el registro administrativo correspondiente (art. 4.1 y 6.5, disposición adicional única). En la escritura pública deben constar las contraprestaciones, los derechos y las obligaciones que corresponden a cada parte y también, en su caso, las donaciones hechas por las personas acogidas a las acogedoras y a terceras personas en interés o en contemplación de éstas, de presente o para después de la muerte (art. 4.2).

De manera inadvertida, el art. 4.3 regula un contrato de prestación de alimentos autónomo, distinto de los alimentos del art. 2.1 (cargas familiares) y de la obligación legal de alimentos entre parientes (art. 259 y ss. CF).

Las causas de extinción del contrato de acogida se tipifican en el art. 5.1 y sus efectos, en los art. 5.2 y 6-9. La primera causa de extinción es la común voluntad de las partes manifestada en la escritura pública de constitución (art. 5.1 *a*) o en una posterior que recoja un pacto autónomo de extinción de la acogida por mutuo acuerdo (art. 5.1 *b*). Las letras *c* y *d* del art. 5 prevén la extinción que es consecuencia de la voluntad unilateral, ya sea expresada de manera discrecional, o ya sea consecuencia del incumplimiento de los deberes del cocontratante (art. 1124 Cc) —acogedor o acogido. En el primer caso, tiene que ser manifestada esta voluntad en escritura pública y ha de darse a conocer a la otra parte en el plazo de seis meses, a contar desde la resolución. Transcurridos éstos, hay tres meses para abandonar la vivienda (art. 6.2). Si la resolución es por causa imputable a uno de los contratantes (incumplimiento de sus deberes o conducta que dificulte la convivencia), la resolución tiene entonces efectos inmediatos, una vez notificada. El abandono de la vivienda debe tener efecto en los primeros 15 días siguientes a su recepción, si los incumplidores son los acogedores no propietarios de la vivienda; o en el plazo de dos meses, si quienes incumplen son las personas acogidas no titulares (art. 6.3).

La muerte es la otra causa de extinción del contrato. Se prevé la del/de los acogido/s y la del/de los acogedor/es (art. 5.1 *e* y *f*). Si sólo muere uno de los (dos o más) acogidos o uno de los (dos) acogedores, se mantiene el contrato con el resto, aunque el art. 5.1 *f* permitiría al sobreviviente su revisión e inclusive su extinción. En este último caso, se precisa la notificación al/a los acogido/s en un plazo máximo de tres meses. Esta facultad de opción que la Ley prevé en el art. 5.1 *f*, literalmente sólo se reconoce a la

persona acogedora. Ahora bien, ésta tiene que hacerse extensiva a la persona acogida, toda vez que es evidente que si la prestación del acogedor sobreviviente puede reducirse a causa de la disminución de los ingresos de la familia acogedora, también en caso de muerte de uno de los acogidos tendría que ser menor la contraprestación que pagar por el tiempo que quede de ésta.

Sea cual sea la causa de extinción de la acogida, los poderes que recíprocamente hayan podido otorgarse las partes quedan automáticamente resueltos (art. 5.2). El casamiento o la pareja de hecho sobrevenidos no extinguen el contrato de acogida; o no de manera necesaria, porque se puede incorporar la pareja al contrato (art. 5.3).

Por lo que respecta a los efectos, los hay vinculados al caso de extinción del contrato por incumplimiento o por voluntad discrecional o *ad nutum*; y otros que se vinculan a la muerte. En cuanto a los primeros, los más importantes son los que hacen referencia al enriquecimiento injusto y a la revocabilidad de las donaciones por incumplimiento de cargas (art. 6.4 en relación con los art. 5.1 *c* y *d*) y al importe de los alimentos que pueden ser reclamados por los terceros que los han prestado sin estar obligados a ello (art. 6.6, que es incorrecto porque la acción de repetición se tendría que dirigir contra los parientes alimentantes). En lo tocante a los segundos, los art. 7-9 regulan los efectos de la extinción respecto a la vivienda y en caso de sucesión testada e intestada. Efectivamente, los art. 7.1 y 3 reconocen un derecho de vivienda y un derecho a utilizar el menaje del hogar, durante un año, en favor del/de los no titular/es del piso donde tiene lugar la convivencia, a la

muerte de éste/éstos (de ambos, si son más de uno); en cambio, el art. 7.2 parte de una situación de alquiler y no se pronuncia de manera expresa sobre el derecho a permanecer en el piso de la parte contractual sobreviviente no titular del contrato de arrendamiento, sino que remite a lo que dispone la legislación vigente en materia de arrendamientos urbanos. Se trata de una remisión vacía de contenido porque ningún precepto se ocupa del tema.

La Ley sólo otorga derechos al acogedor en la herencia del acogido y no a este último en la del primero. Sin embargo, es necesario que la convivencia haya sido por un periodo mínimo de cuatro años. El art. 8.1-4 regula lo que llamaríamos «cuarta acogedora» (*ex* art. 379 de la Ley 40/1991, del Código de sucesiones por muerte en el derecho civil de Cataluña (CS); art. 34.1 *a* LUEP), a la que se tiene derecho tanto en la sucesión testada como en la intestada (art. 9.1). El art. 8.5 se ocupa de la sucesión intestada de los acogidos cuando no hay descendientes, ni cónyuge, ni ascendientes, ni colaterales, pero, respecto a estos últimos, precisa que no todos, sino sólo hasta el segundo grado; o si los hijos de éstos, que tendrían que suceder por representación (art. 339.1 CS), han premuerto. Si la sucesión es testada, el art. 9.2 reconoce un derecho de compensación a los acogedores, siempre que se produzca una situación de enriquecimiento injusto como consecuencia de la desproporción entre las prestaciones realizadas y las contraprestaciones recibidas. La acción para reclamar prescribe al cabo de un año de la muerte de la persona acogida.

Esther Arroyo

Leyes promulgadas en Cataluña entre enero y diciembre de 2000.

Ley 1/2000, de 30 de marzo, de modificación de la Ley 13/1989, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña, del Decreto legislativo 1/1991, por el que se aprueba la refundición de las leyes 3/1985 y 21/1990, de la Comisión Jurídica Asesora, y de la Ley 7/1996, de organización de los servicios jurídicos de la Administración de la Generalidad de Cataluña, y de derogación parcial de un artículo de la Ley 3/1982, del Parlamento, del presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad (DOGC núm. 3111, de 31 de marzo de 2000).

Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo del Audiovisual de Cataluña (DOGC núm. 3133, de 5 de mayo de 2000).

Ley 3/2000, de 19 de mayo, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2000 (DOGC núm. 3144, de 22 de mayo de 2000; corrección de erratas, DOGC núm. 3166, de 22 de junio de 2000 y DOGC núm. 3229, de 20 de septiembre de 2000).

Ley 4/2000, de 26 de mayo, de medidas fiscales y administrativas (DOGC núm. 3149, de 29 de mayo de 2000).

Ley 5/2000, de 5 de junio, de modificación del artículo 29 de la Ley 16/1991, de las policías locales (DOGC núm. 3160, de 14 de junio de 2000; corrección de erratas, DOGC núm. 3181, de 12 de julio de 2000).

Ley 6/2000, de 19 de junio, de pensiones periódicas (DOGC núm. 3174, de 4 de julio de 2000).

Ley 7/2000, de 19 de junio, de modificación de la Ley 5/1985, de 16 de abril, de creación del Centro de Información y Desarrollo Empresarial, y de la Ley

23/1984, de 28 de noviembre, del Laboratorio General de Ensayos e Investigaciones (DOGC núm. 3174, de 4 de julio de 2000; corrección de erratas, DOGC núm. 3312, de 24 de enero de 2001).

Ley 8/2000, de 19 de junio, de modificación parcial de la Ley 18/1990, de 15 de noviembre, de creación del Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada (DOGC núm. 3174, de 4 de julio de 2000).

Ley 9/2000, de 7 de julio, de regulación de la publicidad dinámica en Cataluña (DOGC núm. 3189, de 24 de julio de 2000).

Ley 10/2000, de 7 de julio, de ordenación del transporte en aguas marítimas y continentales (DOGC núm. 3189, de 24 de julio de 2000).

Ley 11/2000, de 13 de noviembre, reguladora de la incineración de residuos (DOGC núm. 3269, de 20 de noviembre de 2000).

Ley 12/2000, de 20 de noviembre, para la transmisión a la Generalidad de Cataluña de la titularidad de las instalaciones del sistema Ter-Llobregat (DOGC núm. 3270, de 21 de noviembre de 2000).

Ley 13/2000, de 20 de noviembre, de regulación de los derechos de usufructo, uso y habitación (DOGC núm. 3277, de 30 de noviembre de 2000).

Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2001 (DOGC núm. 3295, de 30 de diciembre de 2000; corrección de erratas, DOGC núm. 3332, de 21 de febrero de 2001).

Ley 15/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (DOGC núm. 3295, de 30 de diciembre de 2000; corrección de erratas, DOGC núm. 3322, de 7 de febrero de 2001).

Ley 16/2000, de 29 de diciembre, del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales (DOGC núm. 3295, de 30 de diciembre de 2000; corrección de erratas, DOGC núm. 3322, de 7 de febrero de 2001).

Ley 17/2000, de 29 de diciembre, de equipamientos comerciales (DOGC núm. 3299, de 5 de enero de 2001; corrección de erratas, DOGC núm. 3329, de 16 de febrero de 2001).

Ley 18/2000, de 29 de diciembre, por la que se regula la publicidad institucional (DOGC núm. 3300, de 8 de enero de 2001).

Ley 19/2000, de 29 de diciembre, de aeropuertos de Cataluña (DOGC núm. 3303, de 11 de enero de 2001).

Ley 20/2000, de 29 de diciembre, de creación del Instituto Catalán de las Industrias Culturales (DOGC núm. 3304, de 12 de enero de 2001).

Ley 21/2000, de 29 de diciembre, sobre los derechos de información concerniente a la salud y la autonomía del paciente y a la documentación clínica (DOGC núm. 3303, de 11 de enero de 2001).

Ley 22/2000, de 29 de diciembre, de acogida de personas mayores (DOGC núm. 3304, de 12 de enero de 2001).

Ley 23/2000, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 15/1998, de 28 de diciembre, del Consejo Interuniversitario de Cataluña (DOGC núm. 3309, de 19 de enero de 2001).

2.2. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

A cargo de Vicenç Aguado

Decreto 40/2000, de 26 de enero, de modificación del Decreto 102/1998, de 15 de abril, de desarrollo de las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial (DOGC núm. 3070, de 3 de febrero).

Se modifica el Decreto a fin de adaptarlo a la creación del Departamento de Interior, al que corresponden las competencias que con anterioridad tenía asignadas el Departamento de Gobernación y que no han sido atribuidas al Departamento de Gobernación y de Relaciones Institucionales.

Decreto 43/2000, de 26 de enero, del Fondo de Gestión de Residuos (DOGC núm. 3071, de 4 de febrero).

El objeto del presente Decreto es desarrollar el régimen jurídico aplicable al Fondo y regular, entre otros, aspectos relativos a su composición, los entes beneficiarios del mismo y los criterios de selección de proyectos.

Decreto 54/2000, de 26 de enero, por el que se establecen los requerimientos mínimos para el funcionamiento de los centros de inmersión (DOGC núm. 3074, de 9 de febrero).

Se consideran centros de inmersión aquellos centros dedicados a la realización de salidas al mar con inmersión y/o a la enseñanza de la natación subacuática de recreo. Se regulan, entre otros, as-

pectos tales como autorizaciones, registro e identificación, seguro, normas de seguridad e inspección.

Decreto 68/2000, de 8 de febrero, de modificación del Decreto 246/1996, de 5 de julio, que aprueba el Reglamento del cuerpo de bomberos voluntarios de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 3079, de 16 de febrero).

Se modifica el sistema de ingreso, estableciendo medidas de carácter organizativo y estructural, así como el procedimiento para la percepción de compensaciones económicas, y se desarrolla el sistema de elecciones de los jefes de agrupación.

Orden de 18 de enero de 2000, de constitución de ponencias ambientales en entes locales (DOGC núm. 3083, de 22 de febrero).

Se regulan la composición y funciones de las unidades técnicas de los entes locales que deben formular la evaluación e informe de las actividades recogidas en el anexo II.2 de la Ley 3/1998, estableciéndose además el procedimiento de atribución de competencias a los municipios de menos de 50.000 habitantes.

Decreto 95/2000, de 22 de febrero, por el que se establecen normas sanitarias aplicables a piscinas de uso público (DOGC núm. 3092, de 6 de marzo).

El presente Decreto atribuye a los titulares de las instalaciones en que se ubiquen piscinas de uso público las tareas de autocontrol de los riesgos para la salud asociados a las distintas actividades que pueden desarrollarse en las mismas. Otro aspecto en el que incide este Decreto es el de la corresponsabilidad de las personas usuarias de este tipo de piscinas en la minimización de riesgos. Se prevé asimismo que los titulares de piscinas de uso público proporcionen a las personas usuarias unas normas de régimen interno, en las que figuren las pautas de comportamiento encaminadas a la prevención de accidentes y al mantenimiento de la higiene en las instalaciones, las cuales deberán exponerse en lugares estratégicos para que sean de fácil visibilidad y lectura por parte de los usuarios. Los ayuntamientos podrán desarrollar a través de reglamento u ordenanza, en ejercicio de las competencias que les atribuye la normativa de régimen local, los preceptos del presente Decreto a fin de garantizar las medidas de protección de la salud contenidas en el mismo y el ejercicio de la actividad de control municipal.

Decreto 116/2000, de 20 de marzo, por el que se establece el régimen jurídico y se aprueba la norma técnica de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones en los edificios para el acceso al servicio de telecomunicaciones por cable (DOGC núm. 3107, de 27 de marzo).

El presente Decreto tiene por objeto establecer el régimen jurídico de las infraestructuras comunes en el interior de edificios para el acceso a los servicios de telecomunicación por cable, mediante los elementos técnicos necesarios que permitan la conexión de las distintas viviendas o locales de un edificio a las re-

des de operadores habilitados, así como aprobar la norma técnica de aplicación obligatoria a infraestructuras comunes de telecomunicación en edificios (ICT) para el acceso al servicio de telecomunicaciones por cable que figura en el anexo de esta disposición.

Decreto 117/2000, de 20 de marzo, por el que se establece el régimen jurídico y se aprueba la norma técnica de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones en edificios para la captación, adaptación y distribución de señales de radiodifusión, televisión y otros servicios de datos asociados procedentes de emisiones terrestres y por satélite (DOGC núm. 3107, de 27 de marzo).

El presente Decreto tiene por objeto establecer el régimen jurídico de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones en edificios para la captación, adaptación y distribución de señales de radiodifusión, televisión y otros servicios de datos asociados procedentes de emisiones terrestres y por satélite y su distribución hasta los puntos de conexión situados en las distintas viviendas o locales de un edificio, así como aprobar la norma técnica de infraestructuras de telecomunicaciones en edificios (ICT) para la captación, adaptación y distribución de señales de radiodifusión, televisión y otros servicios de datos asociados procedentes de emisiones terrestres y por satélite, que figura como anexo de esta disposición.

Decreto 120/2000, de 20 de marzo, por el que se modifica el artículo 11 del Decreto 5/1998, de 7 de enero, sobre la actividad de guía de turismo (DOGC núm. 3111, de 31 de marzo).

Se da nueva redacción de acuerdo con la Sentencia de 22 de marzo de 1994 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que declaró el in-

cumplimiento por el Estado español de determinadas obligaciones derivadas del Tratado de la Unión Europea en relación con la libre prestación de servicios por las personas que ejercen la actividad de guía de turismo y su capacitación profesional exigible.

Decreto 121/2000, de 20 de marzo, por el que se regula la capacidad sancionadora en materia de industria, energía y minas (DOGC núm. 3111, de 31 de marzo).

Se establecen los órganos competentes para incoar procedimientos sancionadores, imponer sanciones e imponer sanciones accesorias, así como se procede a la actualización de la cuantía de las sanciones de conformidad con la Ley 13/1987.

Decreto 123/2000, de 3 de abril, por el que se crea el Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información y se determina el número de departamentos en que se estructura la Administración de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 3112, de 3 de abril).

Decreto 129/2000, de 3 de abril, de modificación del Decreto 297/1999, de creación y reorganización de departamentos de la Administración de la Generalidad (DOGC núm. 3113, de 4 de abril).

Decreto 141/2000, de 3 de abril, sobre régimen jurídico y procedimiento de autorización de centros de distribución y de dispensa de medicamentos de uso veterinario en Cataluña (DOGC núm. 3120, de 13 de abril).

Se regulan los requisitos técnico-sanitarios y el procedimiento de autorización y registro, además de establecerse previsiones en relación con el régimen sancionador.

Decreto 167/2000, de 2 de mayo, de medidas excepcionales en materia de fuentes de suministro públicas afectadas por nitratos (DOGC núm. 3141, de 17 de mayo).

Dada la situación de algunos suministros de agua en relación con el contenido de nitratos, el Departamento de Medio Ambiente, a través de la Agencia Catalana del Agua, promoverá fuentes de suministro alternativas de origen superficial o subterráneo exentas de dicha contaminación, con el fin de sustituir o complementar (por dilución) las existentes, siempre que sea posible, de modo que se cumpla la normativa sanitaria de aplicación.

Decreto 168/2000, de 2 de mayo, de adopción de medidas excepcionales en relación con la utilización de los recursos hidráulicos (DOGC núm. 3141, de 17 de mayo).

El presente Decreto establece medidas de aplicación directa para economizar el agua almacenada en los embalses, tales como el régimen de dotaciones a derivar de los pantanos más gravemente afectados, habilitando a la Administración hidráulica de Cataluña para adoptar medidas excepcionales en casos concretos, intensificando las facultades de intervención y control de los aprovechamientos hidráulicos y de los vertidos, así como estableciendo las condiciones para que, a solicitud de las entidades locales interesadas, puedan lograrse unas dotaciones mínimas de agua para uso doméstico, destinando al efecto aguas concedidas para otros usos. Por otro lado, se declara que no generan derecho a indemnización, con las excepciones que expresamente se prevén, las medidas orientadas al ahorro del agua disponible y a la optimización de su utilización.

Decreto 176/2000, de 15 de mayo, de modificación del Decreto 284/1996, de 23 de julio, de regulación del Sistema Catalán de Servicios Sociales (DOGC núm. 3148, de 26 de mayo).

Entre otros, se regulan aspectos sobre: *a)* las exigencias de atención a personas mayores, en horario nocturno, en establecimientos residenciales, así como pautas de actuación para la acogida y adaptación y para la correcta atención de incontinencias, caídas, contenciones, lesiones por presión e higiene; *b)* la dedicación y función del responsable de la organización higiénico-sanitaria de los establecimientos; *c)* el control judicial previo al ingreso de personas en establecimientos de servicios sociales; *d)* las obligaciones propias que corresponden a los directores de los establecimientos residenciales de servicios sociales, en los supuestos en que una persona atendida puede estar sujeta a contención física o medicamentosa; *e)* la incompatibilidad del contrato asistencial con cualquier otra modalidad contractual que tenga por objeto la transferencia de los bienes del usuario a la entidad prestadora del servicio residencial como contraprestación; *f)* la tipología de los servicios sociales.

Decreto 183/2000, de 29 de mayo, de regulación del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales del Departamento de Enseñanza (DOGC núm. 3152, de 1 de junio).

Este servicio se crea como unidad administrativa con dependencia orgánica y funcional de la Dirección General de Recursos Humanos. Entre sus funciones figuran: *a)* diseño y coordinación de programas de actuación preventiva; *b)* determinación de los procedimientos de evaluación de los factores de riesgo que puedan afectar a la salud y seguridad de trabajadores y trabajadoras; *c)*

planificación para la adopción de medidas preventivas ante factores de riesgo; *d)* planificación y asesoramiento en actividades de información y formación de trabajadores y trabajadoras; *e)* asesoramiento y participación en la elaboración de planes de emergencia y en la organización de primeros auxilios; *f)* planificación y coordinación de los sistemas de vigilancia de la salud en relación con riesgos derivados del trabajo; *g)* formar parte de la Comisión Paritaria de Prevención de Riesgos Laborales.

Decreto 201/2002, de 13 de junio, de regulación de la División Central de Tráfico y de las áreas regionales de tráfico de la policía de la Generalidad – *mossos d'esquadra* (DOGC núm. 3166, de 22 de junio).

Las funciones de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial atribuidas al cuerpo de *mossos d'esquadra* se ejercerán a través de la División Central de Tráfico y de las áreas regionales de tráfico con apoyo del resto de efectivos de la policía de la Generalidad – *mossos d'esquadra*. Esta División Central posee carácter de servicio central y su ámbito de actuación abarca todo el territorio de Cataluña.

Decreto 202/2000, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Jurado de Expropiación de Cataluña (DOGC núm. 3166, de 22 de junio).

Se dictan reglas relativas a la estructura, derechos y deberes de los vocales del Jurado, la presencia de vocales técnicos en la fijación de la apreciación y del resto de vocales. Cabe destacar la regulación del procedimiento y, en particular, la asunción de las técnicas e instrumentos de terminación convencional del procedimiento dispuestos en el art. 88 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico

de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. En el marco de dichas técnicas se establece un trámite de transacción voluntario. También se regulan las funciones de la Comisión Técnica de Valoraciones así como su intervención en el procedimiento de establecimiento de la apreciación.

Decreto 221/2000, de 26 de junio, por el que se modifica el Decreto 266/1997, de 17 de octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos de los centros de nivel no universitario de Cataluña (DOGC núm. 3175, de 5 de julio).

Se modifica parcialmente el contenido de este Decreto en relación con el ejercicio del derecho de reunión de los alumnos en determinadas circunstancias, haciendo remisión al reglamento de régimen interior. Se establece que la reglamentación del derecho de reunión no podrá incluir procedimientos de autorización previa que dificulten el ejercicio de este derecho y contemplará la posibilidad de que determinadas reuniones se efectúen en horario lectivo, especialmente las reuniones de los delegados y delegadas de curso. Los centros docentes velarán porque se establezca un horario de reuniones de los representantes del alumnado que asegure el normal ejercicio de sus derechos. Asimismo, se permite a los directores de los centros ampliar la duración de las medidas cautelares que sea preciso adoptar para proteger, al mismo tiempo, el normal desarrollo de las actividades ordinarias de los centros docentes y el derecho del alumno a la educación, en casos excepcionales en que resulte conveniente privar de forma temporal y limitada la asistencia a clase de cualquier alumno cuya conducta perturbe gravemente la convivencia.

Decreto legislativo 1/2000, de 31 de julio, por el que se aprueba el Texto único de la Ley del deporte (DOGC núm. 3199, de 7 de agosto).

Este texto queda estructurado con una exposición de motivos, un título preliminar relativo a los principios rectores de la política deportiva de la Generalidad y seis títulos que regulan las entidades deportivas, el primero; la organización administrativa del deporte catalán, el segundo; la gestión y regulación de la educación física y el deporte, el tercero; la inspección deportiva y el régimen sancionador administrativo, el cuarto; la Comisión Antidopaje de Cataluña y la Comisión contra la Violencia en Espectáculos de Cataluña, el quinto, y la jurisdicción deportiva, el sexto. Consta, además, de nueve disposiciones adicionales y cinco transitorias.

Decreto 252/2000, de 24 de julio, sobre la actividad artesanal en Cataluña (DOGC núm. 3198, de 4 de agosto).

El presente Decreto tiene por objeto la ordenación del sector artesano a fin de promover su desarrollo y modernización, proteger los oficios artesanos, fomentar la aparición de nuevas manifestaciones artesanales, abrir canales de comunicación o cooperación entre el sector y los órganos competentes de la Administración en materia de artesanía, promocionar las distintas actividades artesanas e impulsar la creación y promoción de canales de comercialización adecuados que potencien el desarrollo económico, social y cultural de esta actividad. Para el mejor desarrollo de dichas funciones, y dado que las mismas se enmarcan dentro de los objetivos del Consorcio de Promoción Comercial de Cataluña (COPCA), lo más adecuado es integrar el Centro Catalán de Artesanía (CCA) en dicho Consorcio, desvincu-

lándolo del Centro de Innovación y Desarrollo Empresarial (CIDEM).

Orden de 25 de julio de 2000, por la que se desarrolla el Decreto 252/2000, de 24 de julio, sobre la actividad artesanal en Cataluña (DOGC núm. 3198, de 4 de agosto).

Se desarrolla el Decreto en varios aspectos, tales como el establecimiento de los requisitos necesarios para obtener el carnet de artesano y el diploma de maestro artesano, que sustituyen a las cartas de artesano y de maestro artesano, el establecimiento de los requisitos para obtener la denominación de producto artesano calificado (PAQ) y la identificación de las zonas que pueden ser consideradas de interés artesanal para la promoción de sus productos.

Decreto 257/2000, de 24 de julio, de transferencia de competencias de la Generalidad de Cataluña al Conselh General de Val de Aran en materia de turismo (DOGC núm. 3200, de 8 de agosto).

Se transfieren competencias en materia de inspección de disciplina turística y de procedimiento, así como el ejercicio de la potestad sancionadora hasta un millón de pesetas (6.010,12 €).

Decreto 259/2000, de 24 de julio, de transferencia de competencias de la Generalidad al Conselh General de Val de Aran en materia de agricultura y ganadería (DOGC núm. 3200, de 8 de agosto).

Se transfieren todas las funciones que realiza la Oficina Comarcal del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca a Era Val de Aran, incluidas las de apoyo técnico.

Decreto 266/2000, de 31 de julio, por el que se regula la Inspección de Enseñanza (DOGC núm. 3200, de 8 de agosto).

El presente Decreto determina las funciones de la Inspección de Enseñanza, recogiendo específicamente las propias de la evaluación y asesoramiento de los centros docentes. Asimismo, explicita las atribuciones que la consideración legal de autoridad en su ámbito profesional otorga a los inspectores e inspectores de educación en el ejercicio de sus funciones. Así, estarán facultados para levantar actas con naturaleza de documento público y recibirán de los distintos miembros de la comunidad educativa, así como de las demás autoridades y funcionarios, la ayuda y colaboración necesarias para el desarrollo de su actividad. El presente Decreto atribuye a la Subdirección General de la Inspección la dirección y coordinación de las actividades de la Inspección de Enseñanza en el marco de las directrices que el Departamento de Enseñanza determine. Cabe destacar asimismo que la Inspección de Enseñanza en Cataluña, conforme a la descentralización administrativa del Departamento, está adscrita a las distintas delegaciones territoriales.

Decreto 260/2000, de 31 de julio, por el que se desarrollan la estructura y organización centrales del ente público Servicio Catalán de la Salud (DOGC núm. 3200, de 8 de agosto).

El Servicio Catalán de la Salud se estructura en los siguientes órganos centrales: *a*) los de dirección y gestión, que son el Consejo de Dirección, el director, los órganos u organismos y los servicios establecidos reglamentariamente; y *b*) los de participación, como el Consejo Catalán de la Salud.

Decreto 273/2000, de 31 de julio, por el que se aprueban los Estatutos de la Feria Internacional de Barcelona (DOGC núm. 3200, de 8 de agosto).

La Feria Internacional de Barcelona es una entidad de naturaleza pública, de base asociativa y de carácter consorcial de fomento, integrada de forma igualitaria por la Generalidad de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona y la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, con los mismos derechos e idénticas obligaciones. La Feria posee personalidad jurídica propia e independiente de sus miembros, patrimonio independiente y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. La representación institucional de la Feria recae conjuntamente en las tres entidades consorciadas y están en posesión de la misma conjuntamente. En todo caso, el criterio de rango institucional regirá en todos los actos de la Feria.

Decreto 278/2000, de 31 de julio, por el que se crean las comisiones de secretarios judiciales de Cataluña (DOGC núm. 3213, de 28 de agosto).

Se crea un órgano consultivo para favorecer la comunicación entre los secretarios judiciales destinados en Cataluña y el Departamento de Justicia, con el fin de facilitar la ejecución y aplicación de las medidas y disposiciones emanadas del Departamento de Justicia en virtud de las competencias traspasadas a la Generalidad de Cataluña en materia de medios personales y materiales necesarios para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

Decreto 288/2000, de 31 de agosto, por el que se establecen los requisitos para regular las indemnizaciones de las personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, y excluidas de los beneficios de la disposición adicional decimoctava de los presupuestos gene-

rales del Estado para los ejercicios 1990 y 1992 (DOGC núm. 3221, de 7 de septiembre).

Podrán ser destinatarias de estas ayudas aquellas personas que hayan sufrido privación de libertad en cualquier establecimiento penitenciario o disciplinario y por actos de intencionalidad política. Los posibles beneficiarios podrán presentar solicitud siempre y cuando cumplan los requisitos fijados en el presente Decreto.

Decreto 293/2000, de 31 de agosto, por el que se crea la Secretaría para la Inmigración (DOGC núm. 3221, de 7 de septiembre).

Se crea esta Secretaría como órgano unipersonal de la Administración a fin de que, además de asegurar la ejecución de las actuaciones que puedan acordar los órganos interdepartamentales existentes, preste apoyo a los departamentos de la Generalidad en esta materia.

Decreto 295/2000, de 31 de agosto, por el que se desarrolla el derecho a la información de los usuarios de los servicios de televisión (DOGC núm. 3221, de 7 de septiembre).

Es objeto del presente Decreto regular en el ámbito de Cataluña la defensa de los intereses legítimos de los usuarios y, en especial, de los menores para preservar su correcto desarrollo físico, mental y moral. Entre otros, se regula el derecho a la información, las obligaciones de los operadores de televisión, el contenido mínimo de la publicidad de la oferta de programación, la modificación de la programación, la autopromoción y promoción de los propios programas, el patrocinio televisivo, las obligaciones de información de los operadores de servicio de acceso condicional o de redes de telecomunicación ha-

bilitadas para prestar el servicio de difusión de televisión, así como el requerimiento de información y archivo de la programación.

Decreto 337/2000, de 24 de octubre, de regulación de las actividades en el tiempo libre en las que participen menores de 18 años (DOGC núm. 3255, de 30 de octubre).

Deberán ajustarse a las normas del presente Decreto las acampadas juveniles, los campos de trabajo, los centros de vacaciones, las colonias, las rutas y cualquier otra actividad de las que habitualmente realizan las entidades educativas juveniles, así como las que puedan resultar asimilables, con independencia de su denominación y características, en las que participen personas menores de 18 años en número superior a seis, que no tengan carácter familiar ni escolar y que se desarrollen en Cataluña, con finalidad educativa, cultural, lúdica, recreativa, social o de recreo, con una duración de 4 días consecutivos o más, o bien interrumpidos por un fin de semana en el caso de los centros de vacaciones.

Decreto 352/2000, de 7 de noviembre, por el que se regulan la constitución y composición del Consejo Escolar y la elección, nombramiento y cese del director y de los demás órganos unipersonales de los centros docentes públicos (DOGC núm. 3263, de 10 de noviembre).

El presente Decreto regula, entre otros aspectos, los estamentos representados en el Consejo Escolar de acuerdo con cada tipo de centro, al tiempo que determina los representantes de cada sector. Se deja abierta la posibilidad de que el Consejo Escolar pueda escuchar a cualquier miembro de la comunidad educativa que tenga responsabilidad so-

bre algún aspecto del funcionamiento del centro. Se atribuye al director la facultad de convocar elecciones para la constitución inicial o para la renovación parcial de los miembros electos del Consejo Escolar, fijándose el procedimiento al respecto. Asimismo son objeto de regulación los órganos unipersonales, para quienes se establecen las condiciones que deben reunir y se determinan las excepciones tomando como base la singularidad de algunos centros.

Decreto 353/2000, de 7 de noviembre, por el que se fijan los requisitos mínimos de determinados centros de educación infantil (DOGC núm. 3263, de 10 de noviembre).

Por medio del presente Decreto se regulan, en relación con los centros de educación infantil que imparten uno o ambos ciclos previstos en sus enseñanzas, dos situaciones concretas: *a)* la de determinadas zonas rurales donde la demanda es irregular o insuficiente para mantener en funcionamiento niveles o ciclos completos; y *b)* la de determinadas zonas urbanas ya consolidadas desde el punto de vista urbanístico y de población, donde, en centros educativos autorizados antes de la promulgación de la Ley orgánica 1/1990, no es posible atender todos los requisitos en cuanto a instalaciones o completar un determinado ciclo.

Decreto 358/2000, de 7 de noviembre, de regulación de la instalación de redes públicas de telecomunicaciones en el dominio público vial y ferroviario (DOGC núm. 3265, de 14 de noviembre).

El presente Decreto tiene por objeto establecer el procedimiento para autorizar la implantación de canalizaciones para telecomunicaciones en la red vial y

ferroviaria de titularidad de la Generalidad de Cataluña, así como el aplicable respecto de canalizaciones preexistentes. En cualquier caso, el procedimiento previsto contempla un mecanismo de uso compartido de acuerdo con lo preceptuado en la Ley general de telecomunicaciones y su Reglamento.

Decreto 365/2000, de 7 de noviembre, de transferencia de competencias de la Generalidad de Cataluña al Conselh Generau dera Val de Aran en materia de medio ambiente (DOGC núm. 3271, de 22 de noviembre).

Se traspasan una serie de servicios y funciones en materia de educación ambiental, de mejora de bosques, de protección de la fauna, de evaluación de impacto ambiental y de espacios protegidos.

Decreto 378/2000, de 21 de noviembre, por el que se configura el sistema sanitario integral de utilización pública de Cataluña (SISCAT) (DOGC núm. 3279, de 4 de diciembre).

Se configura el SISCAT, constituido por los centros, servicios y establecimientos sanitarios integrados por: *a)* la red hospitalaria de utilización pública; *b)* la red de centros, servicios y establecimientos sociosanitarios de utilización pública de Cataluña; *c)* la red de centros, servicios y establecimientos de sa-

lud mental de utilización pública de Cataluña; *d)* los de atención primaria, conforme a lo previsto en la disposición adicional 1 de esta norma.

Decreto 385/2000, de 5 de diciembre, por el que se limita el acceso de niños y adolescentes menores de 14 años a las corridas de toros y a determinadas modalidades de combate y de lucha (DOGC núm. 3286, de 15 de diciembre).

Se prohíbe a los menores el acceso a estas corridas y modalidades de combate y de lucha, salvo que vayan acompañados por una persona mayor de edad.

Decreto 397/2000, de 5 de diciembre, de aprobación del traspaso a la Generalidad de Cataluña de instalaciones de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y de Tratamiento de Residuos (DOGC núm. 3291, de 22 de diciembre).

Se culmina el proceso de transferencia por el que la Generalidad asume las consecuencias económico-financieras de la modificación del régimen de titularidad y prestación del servicio de suministro de agua en alta. Al mismo tiempo se desarrolla el alcance y la forma de las garantías del cumplimiento de las obligaciones de las operaciones financieras autorizadas.

2. 3. DICTÁMENES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

A cargo de Esther Andreu i Fornós

Dictamen número 216, previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra el capítulo V, «Comercio interior», del título IV, «Otras medidas liberalizadoras», del Real decreto ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios.

Solicitantes:

La Mesa del Parlamento a instancia de los grupos parlamentarios Esquerra Republicana de Catalunya, de Iniciativa per Catalunya-Verds, de Socialistes-Ciutadans per al Canvi i de Convergència i Unió.

Ponente:

Manuel M. Vicens i Matas

Recensión de los fundamentos:

Fundamento I

En este primer fundamento se lleva a cabo una breve exposición del contenido del RDL 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios y, especialmente, del relativo a algunas medidas adoptadas en el ámbito del comercio interior (artículo 43, capítulo VI, título IV), objeto de consulta en este dictamen.

Fundamento II

En este fundamento, el Consejo presenta la sistemática del dictamen y enumera los tres tipos de cuestiones que se tratarán:

En primer lugar, se analiza si «en función del contenido de los artículos sobre la

constitucionalidad de los cuales debemos dictaminar, la forma de Real decreto ley resulta constitucionalmente adecuada».

En segundo lugar, se acuerda el tema de los «eventuales vicios de inconstitucionalidad que puedan afectar al artículo del Real decreto ley que concretamente se nos consulta, que es el artículo 43».

Y, finalmente, se hace «una leve referencia a la problemática que plantea la existencia de una ley orgánica anterior con un contenido muy parecido al Real decreto ley objeto de este dictamen».

En este mismo fundamento se desarrolla la primera de las cuestiones enunciadas, en referencia a la cual se pronuncia así:

«Creemos que no es preciso debatir si el Real decreto ley cumple con los requisitos de no afectación al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado ni de los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, ni tampoco el derecho electoral general. Sin embargo, sí que conviene destacar que el artículo 86.1 CE también excluye expresamente de la materia afectada por este instrumento jurídico el régimen de las comunidades autónomas, pero en el sentido que ha precisado la Sentencia 23/1993, de 21 de enero: “No existe obstáculo constitu-

cional alguno para que el Decreto-Ley pueda regular materias en las que una Comunidad Autónoma tenga competencias, pero en las que incida una competencia legislativa del Estado, siempre que esta regulación no tenga como fin atribuir competencias o delimitar positivamente la esfera de competencias de Comunidades Autónomas.” (FJ 2).

»Esta consideración lleva al Tribunal Constitucional a reconocer también la posibilidad de que el Real decreto ley establezca normas básicas [...].

»El Real decreto ley que dictaminamos ha satisfecho el requisito de convalidación parlamentaria, como es notorio, pero de la lectura de su exposición de motivos no se deduce con la claridad exigible que se haya dado cumplimiento al requisito de encontrarse el Gobierno del Estado ante una necesidad urgente y extraordinaria [...].

»No estamos ante el supuesto principal previsto por el artículo 86.1 CE. No estamos ante un “caso de necesidad urgente y extraordinaria” sino de unas medidas de política económica que niegan por sí mismas su alcance coyuntural, puesto que tienen una declarada pretensión estructural y de estabilidad.

»Puesto que en la exposición de motivos se declara que las medidas se integran en un conjunto más amplio, presentado en bloque ante el órgano legislativo sin la tramitación de urgencia que no habría aplazar la oportuna vigencia de las leyes correspondientes, parece que la “necesidad urgente y extraordinaria” únicamente puede referirse a la que ha tenido el Gobierno del Estado de ver aprobado por el Congreso un conjunto de acciones de su política, factor este claramente subjetivo que, a nuestro entender, no se acomoda a la lógica constitucional del precepto habilitador [...].

»No obstante, la práctica y la jurisprudencia constitucional no parece que hayan seguido el camino trazado por el constitu-

yente, y así los diferentes gobiernos del Estado han utilizado de manera considerable el Real decreto ley y el Tribunal Constitucional ha ampliado, a nuestro juicio excesivamente, el carácter subjetivo y meramente político de este instrumento normativo, destacando que “las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta” (STC 6/1983, FJ 5; 60/1986, FJ 3; 29/1986 FJ 2; 177/1990, FJ 3 y 23/1993, FJ 4, entre otras) y que “no puede desconocerse, a los efectos de control jurídico sobre el citado presupuesto de hecho habilitante, el peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso conceder al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado” (STC 29/1983, FJ 3; 111/1983, FJ 5 y 29/1996, FJ 2).

»Una de las consecuencias de este tipo de interpretación jurisprudencial es que la carga de la prueba sobre si nos hallamos o no ante un caso de necesidad urgente y extraordinaria recae en aquel que impugne ante el Tribunal Constitucional un determinado Decreto Ley. Si, además, se trata —como en esta ocasión— de un conjunto heterogéneo de medidas, muy parecido a las llamadas *ley omnibus* de acompañamiento, la solución que puede ofrecer el alto Tribunal podría no ser muy diferente de la que dio la Sentencia 29/1993, de 21 de enero, en el fundamento jurídico quinto [...].

»Según la lógica jurisprudencial, otra de las funciones del impugnante de un Real decreto ley debería ser la de aumentar y demostrar la existencia de abuso o de arbitrariedad cuando pudiera demostrar asimismo la inexistencia de una necesidad urgente y extraordinaria, causa directa de las medidas contenidas en él. Dada la jurisprudencia que acabamos de citar y resumir, tendente a la aceptación por parte del Tribunal del criterio políti-

co subjetivo como definidor de la situación fáctica habilitante, consideramos que una posible impugnación, en el caso que nos ocupa, debería estar motivada para conseguir un juicio favorable.

»Por otra parte, no siéndonos posible escapar preceptivamente de la consulta sobre la constitucionalidad de los preceptos sometidos a nuestro dictamen, tenemos que decir que el RDL 6/2000, de 23 de junio, a nuestro entender, no se adecua al requisito exigido por el artículo 86.1 CE en cuanto a la circunstancia obligada de necesidad urgente y extraordinaria, ya que ni en la exposición de motivos referida al capítulo V del título IV del Real decreto ley, ni por la naturaleza y finalidades de las medidas prescritas en el precepto dictaminado, no aparece ni razonada ni justificada dicha circunstancia, razón por la cual es inconstitucional.

»No obstante, también hemos de añadir que, según la jurisprudencia constitucional citada en este fundamento, el cual podría considerarse aplicable al RDL 6/2000, de 26 de junio, a nuestro parecer, no se acomoda al requisito exigido por el artículo 86.1 CE en lo que se refiere a la circunstancia obligada de necesidad urgente y extraordinaria, puesto que ni en la exposición de los motivos referida al capítulo V del título IV del Real decreto ley, ni por la naturaleza ni por la finalidad de las medidas prescritas en el precepto dictaminado, no aparece razonada ni justificada dicha circunstancia, razón por la cual es inconstitucional.»

Fundamento III

El Consejo, en este fundamento, analiza la regulación que establece el artículo 43 del RDL sobre horarios comerciales e intenta averiguar si tales previsiones son o no compatibles con la competencia exclusiva sobre el comercio interior

que el artículo 12.1.5 EAC atribuye a la Generalidad. A continuación, estudia esta competencia autonómica y la relaciona con la que al Estado otorgan los números 1 y 13 del artículo 149.1 CE.

«El recurso a la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE —respecto de la cual, por cierto, conviene observar que por tratarse de una competencia horizontal, es decir, susceptible de proyectarse en su caso a todos los sectores materiales, no debe ser interpretada expansivamente, so pena de desfigurar el sistema de reparto de competencias establecido por la Constitución y los estatutos de autonomía, habiéndolo puesto así de relieve el Tribunal Constitucional (STC 61/1997, de 20 de marzo; 43/1996, de 14 de marzo; 194/1994, de 28 de junio y 152/1998, de 20 de julio)—, no hay duda de que se lleva a cabo partiendo del presupuesto de que la regulación de los horarios de apertura y cierre de las tiendas y de otros establecimientos de venta al público forma parte del contenido del derecho a la libertad de empresa que consagra el artículo 38 CE, que, por tratarse de un derecho fundamental, podría amparar la fijación por parte del Estado de unas condiciones básicas que aseguren la igualdad de todos los españoles en su ejercicio en cualquier parte del territorio.

»No es preciso realizar un profundo análisis de la libertad de empresa reconocida en el citado artículo 38 CE para comprobar que la regulación de los horarios comerciales ni es una regulación del régimen general de la libertad de empresas ni tampoco va contra ninguno de sus elementos esenciales» (lo afirmaba el dictamen número 93 y lo ha confirmado el Tribunal Constitucional en las STC 225, 227, 264 y 284 del año 1983). Concretamente, la STC 225/1993 «ha querido evidenciar que en materia de horarios comerciales no influye la citada competencia estatal del artículo 149.1.1 CE» (FJ B y C).

«Cabe añadir, además, que tampoco una interpretación del artículo 149.1.1 CE de conformidad con el artículo 139.2 CE, que, como sabemos, sanciona la libertad de circulación y establecimiento de personas y la libre circulación de bienes por todo el territorio español, conduciría a una conclusión positiva, o sea favorable, en este caso a la competencia estatal.

»En definitiva, el fundamento en el artículo 149.1.1 CE de que la disposición final segunda del Real decreto ley establece no habilita al Estado para efectuar dicha regulación en tanto que básica.

»Por último, la tantas veces citada Sentencia del Tribunal Constitucional 225/1993 también deja bien claro que la regulación de los horarios comerciales no es una materia que se pueda vincular a la legislación sobre defensa de la competencia» (FJ 3 A).

Finalmente, queda por analizar «hasta qué punto la competencia del Estado del artículo 149.1.13 CE, sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, puede incidir sobre la competencia exclusiva de la Generalidad sobre comercio interior y, por lo tanto, sobre la regulación de los horarios comerciales y, de manera muy especial, cuando la normativa estatal supone el vaciamiento de la competencia autonómica al disponer un régimen de libertad absoluta, que por definición no requiere de ulteriores desarrollos normativos. Lo que no significa que no se pueda establecer un régimen de libertad plena en la materia, sino que el problema gira en torno a si debería disponerlo el Estado o la Generalidad. Una cuestión que forzosamente conduce al estudio de si se deben considerar básicas, de acuerdo con el artículo 140.1.13 CE, las medidas contenidas en el artículo 43 del Real decreto ley objeto del presente dictamen.

»La regulación de los horarios comer-

ciales disponiendo la libertad empresarial de fijarlos, así como la de abrir o no los domingos y festivos, ha sido reconocida como una medida de carácter básico para la tan citada Sentencia 225/1993, así como por las posteriores que siguen su doctrina.» Entre las que cabe destacar la STC 284/1983, que declara nulo el artículo 5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1992, de 29 de noviembre, «la traslación automática de esta doctrina del Tribunal Constitucional al caso del RDL 6/2000 [...] no se puede llevar a cabo sin grandes reservas, no sólo porque han cambiado radicalmente las circunstancias existentes en la época en la que se dictó [...] sino también por las diversas razones que pasamos a detallar a continuación:

En primer lugar, porque la existencia de un régimen de horarios diferente en cada comunidad autónoma no afecta al mercado único, al servicio del cual se encuentra la competencia estatal reconocida por el artículo 149.1.13 CE. «Así pues, en otro mercado único, aún mayor que el español, como el que se da en el seno de la Unión Europea, se admite sin dificultad la coexistencia de horarios comerciales distintos en los diferentes territorios o estados de la Unión» (y así lo admite el Tribunal superior de la Comunidad Europea en las sentencias de 23 de noviembre de 1989, caso *Torfaem*; de 28 de febrero de 1991, caso *Conforama*; de 16 de diciembre de 1992, *BéQ* de 20 de junio de 1996, *Sindaco del Comune di Eibusco*, entre otras).

Además, «el mismo artículo 43 del Real decreto ley, en el apartado 1, como ya hemos observado anteriormente, prevé la posibilidad de que la libertad absoluta de horarios no se implante simultáneamente en todo el territorio del Estado, sino por circunscripciones autonómicas y cuando lo decidan conjuntamente el Gobierno del Estado y el de cada una de las comunidades autóno-

mas interesadas. Y eso, por descontado, pugna con considerar básicas o estructurales las regulaciones horarias del RDL 6/2000, y deja superada por la evolución legislativa la tesis que en su momento mantuvo el Tribunal Constitucional en la Sentencia 225/1993.»

Tampoco conduciría a proclamar el carácter básico del artículo del RDL 6/2000 el criterio de la finalidad de la norma, y eso porque:

«La verdadera explicación de las medidas del artículo 43, sobre todo en lo que se refiere al régimen de plena libertad horaria que se otorga al pequeño comercio, es la que brindó en el trámite de convalidación del Real decreto ley (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, de 29 de junio de 2000; IV Legislatura) que nada, o muy poco, tiene que ver con la política económica general o con la ordenación general de la economía. Así pues, establecer una discriminación positiva para los establecimientos más pequeños en competencia con los establecimientos mayores, que es el objetivo confesado de las medidas de las que tratamos, encontraría un encaje más adecuado en el título estatal de defensa de la competencia que en el artículo 149.1.13 CE; pero aquel, como ya hemos visto que decía la tan citada Sentencia 225/1993 (FJ 3 A), difícilmente puede admitirse que tenga una vinculación directa con el régimen de libertad de horarios comerciales. Además, ningún dato objetivo apoya que esta supuesta mejor competitividad de los pequeños comercios ante las grandes superficies comerciales esté efectivamente garantizada por la libertad de horarios y de días de actividad que se les autoriza. En consecuencia, tampoco la finalidad de la norma aporta ningún elemento de convicción sobre su carácter básico.

»Asimismo entendemos que la circunstancia de que las medidas sobre horarios comerciales estén incluidas en el pa-

quete de medidas económicas de alcance más amplio y heterogéneo, no se les puede comunicar el carácter de básicas o de estructurales que por ellas mismas no tienen, puesto que la citada circunstancia representa un hecho accidental y formal, sin trascendencia sustantiva [...].

»Otra razón para no considerar básicas las medidas horarias de las que hablamos procede de su limitado ámbito material o sustantivo», que impide considerar que tiene una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, lo cual es la única manera de que entre en juego la competencia reconocida en el Estado por el artículo 149.1.13 CE (STC 76/1991, FJ 4, entre otras).

»El vaciamiento total de las competencias de la Generalidad respecto a los comercios de menos de 300 metros cuadrados comporta, como hemos anticipado, que se pueda apreciar otro motivo para negar el carácter básico al artículo 43.1 del Real decreto ley. Es una doctrina ya consolidada del Tribunal Constitucional (STC, entre otras, 197/1996, de 28 de noviembre; 69/1988, de 19 de abril; 227/1988, de 29 de noviembre; 118/1998, de 4 de junio y 242/1999, de 21 de diciembre) que la fijación de bases no puede dejar sin contenido o evaporar las correlativas competencias autonómicas [...].

»Por eso, precisamente, resulta muy difícil compartir la tesis del Tribunal Constitucional plasmada en la Sentencia 284/1993, de 30 de septiembre (FJ 4 C), cuando afirma que afectando la norma estatal —la norma que en ese caso establecía la libertad absoluta de horarios y de fijación de días de actividad era, como ya sabemos, el artículo 5.1 del Real decreto ley 2/1985— sólo en una materia o subsector específico en el ámbito del comercio interior —el relativo al régimen de horarios comerciales— “no cabe estimar producido un vaciamiento de aque-

lla competencia —la de comercio interior— aunque se haya reducido en una concreta materia o subsector específico por las razones relativas al carácter y contenido de la norma estatal”. Tesis que, obviamente, no se puede aceptar porque además de las razones que hemos expuesto olvida que a la competencia le sucede lo mismo que al alma, si se nos permite la comparación, que está *tota in toto et tota in qualibet parte*.»

Finalmente, también evidencia que no estamos en presencia de una normativa básica el juego del artículo 43.4, segundo párrafo, del RDL 6/2000 y el artículo 2 de la Ley orgánica a la que remite la primera de las disposiciones citadas porque «se imponen dos sistemas contrapuestos —el de libertad, en caso de inactividad autonómica, y el de horarios y días de trabajo intervenidos, si se dictan disposiciones para las comunidades autónomas— y ambos como básicos; siendo in cuestionable que lo materialmente básico podría ser uno u otro supuesto, pero no ambos al mismo tiempo, dependiendo de que se produzca o no la correspondiente normativización autonómica.

»En resumen, si bien, como ya hemos indicado, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dictada hasta ahora en esta materia ha reconocido al Estado una amplia competencia para regular los horarios comerciales, opinamos que el artículo 43 del RDL 6/2000 no es básico y al haberlo calificado como tal en la disposición final segunda del mismo Real decreto ley se ha incurrido en vicio de inconstitucionalidad.»

Fundamento IV

En este último fundamento el Consejo se plantea si el RDL 6/2000 podría modificar parcialmente la Ley orgánica 2/1996, de 15 de febrero.

En primer lugar, recuerda que «el artículo 85 CE exige, a fin de que pueda operar la congelación de rango que representan las leyes orgánicas, que la materia regulada sea realmente orgánica, es decir, una de aquellas reservadas por la Constitución a este tipo de leyes (artículo 81.1 CE) y que, además, se haya adoptado con este carácter de orgánica y votado en la forma que determina el artículo 81.2 CE, que exige una votación por mayoría absoluta del Congreso sobre el conjunto del proyecto».

Estos requisitos plantean la necesidad de analizar si el contenido de la Ley orgánica 2/1996 es verdaderamente orgánico.

«Si nos atuviéramos únicamente a la exposición de motivos de la Ley orgánica, la conclusión a la que llegaríamos es que efectivamente se trata de una ley orgánica de transferencia o delegación de competencias, mientras que si analizamos su articulado, salvo el que establece el artículo 1 relativo a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la respuesta sería mucho menos clara, y más si se tiene en cuenta que este articulado no permite entender con la certeza suficiente que efectivamente se opere una traslación o transferencia de competencias a las comunidades autónomas a pesar de lo que declara la exposición de motivos.»

Esta situación confusa se acentúa si tenemos en cuenta que «no se tramitó desde un principio como una ley orgánica, sino que se le otorgó esta naturaleza a consecuencia de las enmiendas formuladas por el Senado cuando los preceptos que luego integraron en la Ley orgánica aún formaban parte de la proposición de ley ordinaria originalmente sometida a las cámaras legislativas.

»Tampoco podemos olvidar que el eventual contenido translativo de esta Ley ha quedado agotado dado que las comunidades autónomas que carecían

de competencias normativas en materia de comercio interior han asumido estas competencias, lo cual provoca una pérdida de interés ante el debate teórico sobre si su contenido es o no materialmente orgánico.»

Además, la Ley orgánica 2/1996 «ni tiene ni ha tenido nunca incidencia competencial en Cataluña, puesto que la Generalidad siempre ha dispuesto, es decir, desde la aprobación del Estatuto de autonomía, de competencias legislativas o normativas sobre comercio interior, de acuerdo con el artículo 12.1.5 EAC [...]. Por lo tanto, entendemos que la contraposición entre el carácter orgánico de la Ley orgánica 2/1996 y la naturaleza de producto normativo ordinario que por definición tiene el RDL 6/2000 no sería un motivo suficiente para fundamentar un eventual recurso de inconstitucionalidad.»

Conclusión

«Dados los razonamientos contenidos en los fundamentos precedentes, opinamos que:

»*Primero*. El RDL 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados

de bienes y servicios es inconstitucional dado que no respeta el supuesto habilitante del artículo 86.1 CE. No obstante, según la jurisprudencia constitucional que se cita en el Fundamento II de este dictamen, creemos que un eventual recurso de inconstitucionalidad sobre la base de este fundamento tendría pocas posibilidades de prosperar.

»*Segundo*. La disposición final segunda del RDL 6/2000, en lo que se refiere al carácter básico del capítulo V del título IV del Real decreto ley que comprende el artículo 43, y el propio artículo, son inconstitucionales.»

Voto particular

«Formulado por el consejero don Joaquim Borrell i Mestre que considera:

»*Primero*. Que el RDL 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios es constitucional por lo que respecta a lo dispuesto en el artículo 86 CE.

»*Segundo*. Que el artículo 43 y la disposición final segunda del RDL 6/2000 es plenamente constitucional.»

Dictamen número 217, previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real decreto ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

Solicitantes:

La Mesa del Parlamento a instancia de los grupos parlamentarios Socialistes-Ciutadans per al Canvi, Iniciativa per Catalunya-Verds y Esquerra Republicana de Catalunya.

Ponente:

Joaquim Tornos i Mas.

Recensión de los fundamentos:

Fundamento I

En este primer fundamento el Consejo expone el contenido del RDL 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, objeto del dictamen.

Fundamento II

Analiza si el RDL 4/2000 reúne los requisitos exigidos por el artículo 86 CE en los reales decretos ley. En lo que se refiere al supuesto habilitante, recuerda lo expresado anteriormente en los dictámenes «números 53, de 28 de diciembre de 1983, y 192, de 27 de septiembre de 1994, uno de los elementos más valiosos que nos suministra el Real decreto ley para deducir si se trata de un caso de necesidad urgente y extraordinaria es el preámbulo, en el cual debería ser considerada la justificación para utilizar esta “vía legislativa excepcional”», y con relación al RDL 4/2000 afirma que «del contenido de la exposición de motivos se deduce que son las propias medidas de política económica del Gobierno las cuales, por su naturaleza intrínseca y finalidad, tienen por sí mismas un carácter urgente y extraordinario. En buena lógica, parece que este carácter sólo se puede predicar de elementos extrínsecos a las medidas y en unas circunstancias externas que deberían ser tan apremiantes como fuera de lo corriente» y reproduce los razonamientos expuestos en el FJ II del Dictamen número 216 añadiendo: «El hecho de adoptar en el artículo primero del Real decreto Ley unas medidas que inciden directamente en la política del suelo podría justificar la existencia de razones de urgencia, puesto que el anuncio de este tipo de medidas puede alterar el objetivo que se persigue. La tramitación de un proyecto de ley puede impedir que el fin perseguido con la medida de intervención se pueda aplicar plenamente si durante su tramitación se han alterado las circunstancias de hecho sobre las cuales se deben aplicar las medidas de intervención. No obstante, en el caso concreto que examinamos, al tratarse de medidas no limitativas de derecho

sino favorables para los derechos de los propietarios y promotores, este peligro deja de ser relevante. [...] Debemos decir que el RDL 4/2000, de 23 de junio, a nuestro parecer, no se acomoda al requisito exigido por el artículo 86.1 CE en lo que se refiere a la circunstancia obligada de necesidad urgente y extraordinaria, puesto que ni en la exposición de motivos del Real decreto ley ni por la naturaleza y finalidades de las medidas prescritas en los preceptos dictaminados no aparece razonada ni justificada dicha circunstancia. Sin embargo, también debemos decir que, según la jurisprudencia constitucional citada en este Fundamento que puede considerarse aplicable al RDL 4/2000, éste habría cumplido el requisito de necesidad urgente y extraordinaria del artículo 86.1 CE y, por lo tanto, sería constitucional.»

En cuanto a los límites materiales y concretamente al relativo a la afectación de derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título primero de la CE, que puede verse vulnerado por el artículo 1 del RDL 4/2000, el Consejo afirma que: «Según la doctrina del Tribunal Constitucional, esta referencia a los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos debe entenderse comprensiva del conjunto de derechos y deberes del título primero de la CE y, por lo tanto, incluye el derecho de propiedad (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8 y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 7). Ahora bien, el problema reside en determinar el alcance de la expresión “afectar”. Sobre esta cuestión el Tribunal Constitucional en la Sentencia 111/1983, de 2 de diciembre, fundamento jurídico 8, ha dicho que “la cláusula restrictiva del artículo 86.1 de la CE ‘no podrán afectar’ debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instru-

mento normativo previsto por la Constitución “del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual” (fundamento 5, Sentencia de 4 de febrero de 1983), ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I, ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos”. En la misma línea y en relación con el contenido del artículo 31.1 de la CE la STC 182/1997 afirma que “el Decreto-ley no puede alterar ni el régimen general ni los elementos esenciales del deber de contribuir.” La incidencia del artículo primero del RDL 4/2000 en el contenido del derecho de propiedad urbana no se puede calificar de regulación de carácter general de este derecho ni afecta a sus elementos esenciales, si bien es cierto que se incide en el contenido del derecho de propiedad urbana. Pero atendiendo al tipo de incidencia y teniendo en cuenta que afecta al contenido de un derecho incluido en la sección segunda del capítulo segundo del título primero CE, se puede afirmar que el RDL 4/2000 no vulnera el límite material propio de esta figura normativa.»

Fundamento III

En él se expone el alcance de la modificación que el artículo primero del RDL 4/2000 pretende introducir en algunos preceptos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones haciendo un recorrido por la historia legislativa de los preceptos modificados, y concluye afirmando que: «En definitiva el RDL 4/2000 contiene las siguientes novedades esenciales en materia de reforma de la Ley del suelo:

a) Suprime la discrecionalidad del planificador para clasificar el suelo como no urbanizable.

b) Incrementa por esta vía la existencia de suelo urbanizable.

c) Facilita el proceso de transformación del suelo urbanizable en suelo urbano.»

A continuación examina la competencia estatal para aprobar la modificación de la Ley 6/1998 en los términos en que lo hace el RDL 4/2000.

A fin de abordar esta cuestión y tras referirse a su Dictamen número 208 (FJ II), en el cual se expone el punto de partida para el estudio de este tema, hace la distinción entre el contenido de la reforma del artículo 9.2 y la reforma de los artículos 15 y 16 de la Ley 6/1998.

En cuanto a la reforma del artículo 9.2 de la Ley 6/1998, sobre los criterios para la dosificación del suelo no urbanizable, se afirma que nos encontramos ante una reforma que afecta al contenido básico del derecho de propiedad (artículo 149.1.1 CE) y que pretende incidir en la ordenación general de la economía (artículo 149.1.13).

«La relación entre la clasificación del suelo y la determinación del contenido básico del derecho de propiedad fue analizada en profundidad en la STC 6/1997, de 20 de marzo, con motivo de la impugnación de los artículos 3.2 *c* y 9.1 del Real decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, preceptos que, como hemos dicho anteriormente, constituyen el antecedente inmediato de los preceptos que analizamos ahora.

»Según el Tribunal Constitucional, el artículo 149.1.1 CE no atribuye el Estado la elaboración de una norma básica ni las condiciones básicas deben identificarse con la determinación del contenido esencial del derecho de propiedad. La fijación de qué son las condiciones

básicas en relación con el derecho de propiedad del suelo se lleva a cabo en los fundamentos jurídicos 8 y 9 de la Sentencia 61/1997.» A continuación, el Tribunal Constitucional identifica el núcleo del problema: «Habrá que distinguir pues, aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad (ámbito al que se circunscribe el artículo 149.1.1 CE) y del que se predicen las condiciones básicas, de aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de ciudad.» Entonces ¿en qué supuestos se regula el contenido básico de derecho de propiedad y en cuáles se regula la actividad de urbanización? [...]

»La propia doctrina del Tribunal Constitucional permite concluir que la competencia estatal amparada en el artículo 149.1.1 CE se agota en la fijación de las categorías de suelo y en la determinación de los derechos y deberes inherentes a cada categoría de propiedad urbana. Pero esta competencia estatal no puede llegar a determinar directa o indirectamente la división del término municipal en cada una de estas categorías. Los conceptos clasificadores son instrumentales y no pueden determinar un modelo urbanístico concreto. Si así fuera, se estaría ejerciendo la competencia urbanística que pertenece a las comunidades autónomas y a los entes locales. Por esta razón el Tribunal Constitucional en la Sentencia 6/1997 afirma finalmente que “la nueva distinción operada por el precepto es, pues, compatible con el orden constitucional de distribución de competencias” (FJ 15.ª *in fine*). Si el Tribunal hace esta afirmación es porque el artículo impugnado se

limitaba a establecer las categorías del suelo pero no pretendía determinar a qué tipos de suelo se aplicarían todas y cada una de las diferentes categorías. [...]

»La nueva redacción del artículo 9.2 de la Ley 6/1998, al suprimir cualquier posibilidad de que el planificador determine la ordenación del término municipal, supone negar la competencia autonómica y local en materia de urbanismo. El título competencial del Estado establecido en el artículo 149.1.1 CE le permite garantizar un contenido básico para el derecho de propiedad urbana, y con esta finalidad puede establecer las categorías de suelo y sus respectivos contenidos de derechos y de deberes. Pero este título competencial no le permite determinar dónde deberían situarse las diferentes categorías.»

En lo que se refiere a la invocación del artículo 149.1.13 CE, el Consejo vuelve a citar su Dictamen número 208 cuando afirma que «[...] el Tribunal Constitucional, a pesar de que en otras materias ha otorgado a este título competencial una amplitud excesiva en ocasiones, tratándose de la materia urbanística ha avalado una interpretación restrictiva de estas competencias, puesto que lo contrario podría suponer el vaciamiento de la correlativa competencia autonómica. En cuanto a la ordenación urbanística, la política del suelo en su sentido más amplio podría tener un cierto impacto en la política económica general, pero esta posibilidad también debe interpretarse restrictivamente (STC 61/1997, FJ 36). [...]

»El Tribunal Constitucional fija con precisión el alcance de la competencia estatal amparada en el artículo 149.1.13 CE cuando esta competencia incide en la materia urbanística; “tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general

de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título”. [...]

»Es preciso reconducir la competencia estatal hacia la utilización de los instrumentos o medidas que tengan una incidencia directa y significativa en la actividad económica a fin de llevar a cabo la ordenación general de la economía (STC 21/1999, FJ 5).

»Para completar lo dicho hasta ahora, en todo caso corresponde al Estado acreditar que la intervención que pretende realizar es determinante para el funcionamiento de la economía del Estado en su conjunto, lo que es claramente distinto a argumentar que su intervención es necesaria para que el Gobierno central lleve a cabo una determinada política.» En el caso que nos ocupa «debería haber demostrado que la supresión de la discrecionalidad del planificador autonómico y local en los términos en que dicha limitación se establece en el nuevo artículo 9.2 de la Ley 6/1998 era un elemento imprescindible para la planificación general de la economía estatal. Y es evidente que esta acreditación no se ha realizado. Por lo tanto, ni está acreditado que la liberalización del suelo tenga una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, ni se ha acreditado que la forma de llevar a cabo esta liberalización sea la única posible. Es decir, si bien se podría aceptar una política liberalizadora como la llevada a cabo por las reformas del suelo anteriores al RDL 4/2000, en la medida en que impulsaban el proceso liberalizador pero dejaban a las comunidades autónomas y a los municipios una capacidad real de incidir en la ordenación del suelo, el contenido del RDL 4/2000 suprime de forma sustancial las competencias urbanísticas autonómicas y locales. Por lo tanto, se trata de una aplicación extensiva e inconstitucional del título establecido en el artículo 149.1.13 CE.»

En cuanto a la reforma de los artículos 15 y 16 de la Ley 6/1998 y la competencia estatal *ex* artículo 149.1.1 CE, el Dictamen afirma: «El apartado dos del artículo 1 del RDL 4/2000 incorpora un nuevo párrafo al artículo 15 de la Ley 6/1998, en virtud del cual se reconoce la competencia de cualquier administración pública para promover la transformación de suelo urbanizable. Esta novedad no incide directamente en la regulación básica del derecho de propiedad ni el contenido de los artículos 149.1.13 y 149.1.18 CE, razón por la cual es procedente declarar su inconstitucionalidad, en la medida en que reconoce a las administraciones que no sean competentes para la aprobación de la planificación de la transformación del suelo urbanizable. Las novedades que incorpora el artículo 16 hacen referencia directa, principalmente, a los derechos de los propietarios de suelo urbanizable, concretamente a las reglas básicas para su ejercicio. [...] En la medida en que esta regulación incide de forma directa en la delimitación del contenido del derecho de los propietarios de suelo urbanizable, y no limita las competencias autonómicas y locales para la clasificación del suelo, se puede considerar amparada por el título competencial del Estado contenido en el artículo 149.1.1 CE en relación con el artículo 33 CE. La referencia que aparece en el nuevo apartado 3 del artículo 16 a los instrumentos de planificación urbanística elaborados por las administraciones públicas a las que no pertenece su aprobación, debe considerarse afectada por conexión necesaria por la declaración de inconstitucionalidad del apartado 2 del artículo 15.»

En cuanto a la reforma del artículo 16 de la Ley 6/1998 y el artículo 149.1.18 CE, el Consejo se expresa como sigue: «La nueva redacción del apartado 3 del

artículo 16 introduce algunas novedades en materia de procedimiento administrativo de aprobación de los instrumentos de planificación urbanística. Las previsiones de que los instrumentos de planificación presentados se aprobarán por silencio positivo y la fijación de un plazo general de seis meses que tiene valor supletorio (puesto que se permite a las comunidades autónomas determinar otros plazos) son previsiones del Real Decreto Ley que pueden ser consideradas amparadas en el título competencial del Estado contenido en el artículo 149.1.18 CE, según estableció el Tribunal Constitucional en la STC 23/1993, de 22 de enero.»

Sobre la reforma del artículo 9.2 de la Ley 6/1998 y la garantía de la autonomía local, recogida en los artículos 137, 140 y 141 CE, el Dictamen expone la doctrina del anterior Dictamen núm. 204 (FJ IV) y la de la STC 32/1981 (FJ 3) y a continuación afirma: «La práctica supresión de la competencia municipal de ordenación urbanística afecta de forma sustancial al contenido de la autonomía local, pero no llega a privar a los entes municipales de sus posibilidades de existencia. Por consiguiente, no se puede concluir que el RDL 4/2000 vulnere la garantía institucional de los entes municipales, entendida ésta en el sentido estricto de afectar a la existencia como tal de la institución. Si la institución municipal no se ve afectada en su existencia, otra cuestión es determinar si el RDL 4/2000 respeta la garantía institucional de la autonomía local, el principio constitucional de autonomía local contenido en el artículo 137 CE. [...]

»Que la materia urbanística y, concretamente, la ordenación del suelo, es una materia que forma parte del círculo de los intereses locales parece evidente, y así lo acreditan los intereses históricos sobre la

distribución de competencias en esta materia», y así lo reconoce también la STC 4/1998 (FJ 39), y permite afirmar que el urbanismo es una materia que forma parte del núcleo esencial de la autonomía local y que por lo tanto debe garantizarse el derecho del ente local a intervenir mediante una decisión que permita expresar su criterio en el proceso de ordenación del propio término municipal. Después, afirma: «El Real decreto ley, al suprimir la discrecionalidad del ente local en esta materia concreta, de hecho suprime la capacidad del ente municipal de realizar la función de ordenación del suelo, para atribuir esta importante función al legislador estatal y a las fuerzas del mercado. [...] Si bien se puede discutir el alcance de la competencia local en materia de planificación urbanística, así como el alcance de un posible control por la entidad autonómica de la planificación local, lo cierto es que lo que se admite de manera general es que el ente local debe poder intervenir de manera decisiva en el proceso de configuración de la ordenación urbanística del propio término municipal. Y esta posibilidad de intervención se niega de forma sustancial en el RDL 4/2000. Al negar el RDL 4/2000 la capacidad de incidir mediante el ejercicio de una potestad discrecional en la definición de un interés local a los entes locales, vinculado a una competencia clásica de las entidades locales como es la ordenación del suelo, debe concluirse que el artículo 9.2, que modifica el apartado U del artículo 1 del RDL 4/2000, vulnera el principio de autonomía local consagrado en la Constitución española.»

Fundamento IV

En este fundamento se analiza la constitucionalidad del artículo 2 y la disposición transitoria del RDL 4/2000, dictados, según la disposición final, en virtud

de lo que dispone el artículo 149.13 y 2 CE, sobre los cuales se afirma que: «Los preceptos del RDL 4/2000 deben interpretarse, por lo tanto, como aplicables de forma exclusiva a los transportes terrestres que circulen por los territorios de más de una comunidad autónoma, puesto que, de acuerdo con la STC 118/1996, de 27 de junio, no pueden tener valor supletorio para las comunidades autónomas (FJ 8), ni pueden interpretarse como dictados al amparo del artículo 149.1.18 CE por el hecho de regular aspectos concesionales (FJ 29 y 30). Interpretados en este sentido, el artículo 2 y la disposición transitoria no presentan problemas de constitucionalidad.»

Fundamento V

En este fundamento se estudia la constitucionalidad del artículo 3 del RDL 4/2000, dictado según la disposición final segunda en virtud del artículo 149.1.13 y 18 CE, y el Consejo se expresa como sigue:

«La referencia al artículo 149.1.13 CE debe ser rechazada, una vez más, dado que se trata de una aplicación extensiva y sin ningún tipo de justificación del título competencial “ordenación general de la economía”, tal y como debe ser interpretado desde el punto de vista constitucional. La liberalización de una actividad profesional concreta no puede formar parte de la ordenación general de la economía, ni se justifica, por otra parte, que esta liberalización comporte necesariamente una directa y significativa rebaja en el precio de las transferencias inmobiliarias. En este sentido ya nos pronunciamos en nuestro Dictamen núm. 176, de 26 de junio de 1992, FJ II 3. [...]

«La referencia al artículo 149.1.18 CE debe interpretarse en el sentido de que el artículo 3 del RDL 4/2000 modifica el

régimen de un colegio profesional y, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha reconocido que los colegios profesionales son administración pública (STC 76/1983, 23/1984, 123/1997, 20/1998 y 87/1989). Pero, al mismo tiempo, conviene poner de relieve que, si bien el Estado no tiene un título competencial específico en esta materia, la Generalidad de Cataluña asumió en el artículo 9.23 EAC la competencia exclusiva en materia de “colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 CE”.

»Por consiguiente, es preciso profundizar en la interpretación de las normas competenciales aplicables en relación con el artículo 3 del RDL 4/2000, que afecta a las materias de ejercicio de profesiones, colegios profesionales y derecho mercantil. El contenido del artículo 3, si bien incide en el ejercicio de una actividad profesional que actualmente realizan los agentes de la propiedad inmobiliaria, y, en este sentido, tal vez se podría relacionar con la materia del artículo 149.1.30 CE, lo cierto es que tiene por objeto directo establecer la liberalización de la actividad mercantil de intermediación inmobiliaria, al disponer que el ejercicio de esta actividad, prevista en el artículo 244 del Código de comercio, cuando regula la comisión mercantil, no requiere ningún título ni estar colegiado.

»Esta decisión puede interpretarse amparada por el artículo 149.1.6 CE puesto que el Estado, en virtud de su competencia sobre legislación mercantil, dispone que una actividad de intermediación concreta será libre.»

Fundamento VI

En este fundamento se analiza la constitucionalidad del artículo 4 del

RDL 4/2000 que tiene como fin garantizar que en el ámbito de los puertos del Estado exista un número suficiente de instalaciones de suministro de combustibles que evite situaciones de riesgo.

«Desde la vertiente competencial, la previsión de que un reglamento del Gobierno del Estado determinará las condiciones de seguridad de las nuevas instalaciones y su incidencia en el tráfico portuario tiene su cobertura competencial en lo que establece el artículo 149.1.20 CE.

»Si bien, en principio, sería preciso interpretar que este precepto, que regula los suministros de productos petrolíferos al por menor —en relación con las embarcaciones—, podría quedar incluido en el ámbito de la competencia de la Generalidad del artículo 12.1.5 EAC sobre comercio interior, en realidad se refiere a unas instalaciones que deben ser calificadas como portuarias, al estar directamente afectadas a las necesidades del tráfico marítimo y, por lo tanto, en lo que se refiere a los puertos de interés general, deben considerarse de competencia del Estado de acuerdo con el artículo 2.6 de la Ley 27/1992, de puertos del Estado, en relación con el artículo 149.1.21 CE.

»Por consiguiente, teniendo en cuenta que el párrafo final del artículo 4 del RDL 4/2000 respeta las competencias sectoriales que puedan corresponder a otras administraciones para la tutela de otras finalidades de interés público, debe concluirse que el artículo 4 respeta el marco constitucional y estatutario.»

Fundamento VII

En este fundamento se estudia la legalidad de la remisión genérica a la potestad reglamentaria del Estado para desarrollar el RDL 4/2000 que consta en la disposición final primera de este instru-

mento normativo. En relación con esta cuestión, el Consejo se expresa como sigue: «Debe ser declarado inconstitucional, en parte por la conexión con la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos que deberían desarrollarse, y también por el hecho de que no es admisible una remisión que no tenga en cuenta la diferente naturaleza de los títulos competenciales con los cuales se dictan los diferentes preceptos. Así, por ejemplo, los preceptos del RDL 4/2000 que se hayan dictado al amparo del artículo 149.1.18 CE no se pueden ser desarrollados de forma reglamentaria por el Estado, y no es admisible que una disposición final no haga distinciones entre los diferentes preceptos, y sus respectivos títulos competenciales, a fin de atribuir al Estado la competencia para su desarrollo reglamentario. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 24, declaró inconstitucional una disposición final que, de manera genérica e indeterminada, atribuía carácter básico a diferentes preceptos de la norma estatal impugnada.»

Conclusión

«*Primero.* El RDL 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes, es inconstitucional dado que no respeta el supuesto habilitante del artículo 86.1 CE. No obstante, teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional citada en el fundamento II de este Dictamen, creemos que un eventual recurso de inconstitucionalidad sobre la base de este fundamento tendría pocas posibilidades de prosperar.

«*Segundo.* El artículo 1, apartado 1, del RDL 4/2000 es inconstitucional dado que vulnera las competencias de la Gene-

ralidad de Cataluña en materia de urbanismo y el principio de autonomía local.

»*Tercero*. El artículo 1, apartado 2, del RDL 4/2000, en lo que se refiere al nuevo apartado 2 que se añade al artículo 15 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, es inconstitucional dado que vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de urbanismo. Por conexión, es constitucional el artículo 1, apartado 3, del RDL 4/2000, que añade un nuevo apartado 3 al artículo 16 de la Ley 6/1009, en cuanto a la referencia a las “administraciones públicas a las que no corresponde la aprobación de la planificación.”

»*Cuarto*. El artículo 1, apartado 3, del RDL 4/2000 es constitucional de acuerdo con lo expuesto en el fundamento III.2.C, salvo el inciso mencionado en la conclusión anterior.

»*Quinto*. El artículo 2 y la disposición transitoria del RDL 4/2000 son constitucionales.

»*Sexto*. El artículo 3 del RDL 4/2000 es constitucional.

»*Séptimo*. El artículo 4 del RDL 4/2000 es constitucional.

»*Octavo*. La disposición final primera es inconstitucional por conexión con la declaración de inconstitucionalidad de varios preceptos del RDL 4/2000 y porque contiene una habilitación genérica e indeterminada a favor de la potestad reglamentaria estatal.

»Éste es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y la fecha indicados al inicio.»

Voto particular

Formulado por el consejero señor Joaquim Borrell i Mestre, que considera que la regulación contenida en el RDL 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, es constitucional.